



BOGOTÁ SIN INDIFERENCIA

UN COMPROMISO SOCIAL CONTRA LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN

Estudio del Plan de Desarrollo
por Bogotá Cómo Vamos



Serie Mesas de Trabajo Bogotá Cómo Vamos
Número 1 - Mayo de 2004

CASA EDITORIAL EL TIEMPO - FUNDACIÓN CORONA - CÁMARA DE COMERCIO DE BOGOTÁ

CCB1183
01402

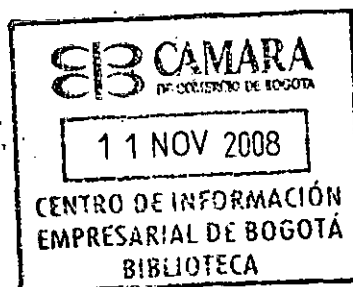
Casa Editorial El Tiempo - Fundación Corona - Cámara de Comercio de Bogotá



BOGOTÁ SIN INDIFERENCIA

UN COMPROMISO SOCIAL CONTRA LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN

**Estudio del Plan de Desarrollo
por Bogotá Cómo Vamos**



**Serie Mesas de Trabajo Bogotá Cómo Vamos
Número 1 - Mayo de 2004**



COMITÉ DIRECTIVO

RAFAEL SANTOS
CO-DIRECTOR DE EL TIEMPO

JORGE HERNÁN CÁRDENAS
DIRECTOR EJECUTIVO FUNDACIÓN CORONA

MARÍA FERNANDA CAMPO
PRESIDENTA CÁMARA DE COMERCIO DE BOGOTÁ

COMITÉ TÉCNICO

WENDY ARENAS
DIRECTORA DE RELACIONES CON LA COMUNIDAD EL TIEMPO

MÁRGARETH FLÓREZ
SUBDIRECTORA DE PROGRAMAS FUNDACIÓN CORONA

MARTHA LUCÍA DE LA CRUZ
JEFE ÁREA DE GESTIÓN LOCAL Y COMUNITARIA FUNDACIÓN CORONA

MARÍA EUGENIA AVENDAÑO
VICEPRESIDENTA DE GESTIÓN CÁMARA DE COMERCIO DE BOGOTÁ

ERNESTO CORTÉS
EDITOR SECCIÓN BOGOTÁ EL TIEMPO

TANIA GUZMÁN
COORDINADORA PROYECTO CONCEJO CÓMO VAMOS

COORDINACIÓN

MARÍA FERNANDA SÁNCHEZ
COORDINADORA DEL PROYECTO

CARLOS ALBERTO CARDONA
ASISTENTE DEL PROYECTO

SEDE
CARRERA 7 No. 67 - 57 OF. 301 B
TELEFAX: 3 45 38 38
E-MAIL: bogotacomovamos@etb.net.co
WEB: www.eltiempo.com.co/bogotacomovamos/

FOTOGRAFÍA CARÁTULA
CORTESÍA IDU

TABLA DE CONTENIDO

	Pg.
Presentación.....	1
La Política de Educación en el Plan de Desarrollo.....	15
La Política de Salud en el Plan de Desarrollo	35
La Política de los Servicios de Acueducto y Alcantarillado en el Plan de Desarrollo.....	59
La Política de Vivienda en el Plan de Desarrollo	75
La Política de Espacio Público y Movilidad Vial en el Plan de Desarrollo.....	113
La Política de Medio Ambiente en el Plan de Desarrollo.....	133
La Política de Seguridad Ciudadana en el Plan de Desarrollo	152
La Política Financiera del Plan de Desarrollo.....	177
La Política de Atención a la Población Pobre y Vulnerable en el Plan de Desarrollo.....	199

LA PROPUESTA DE PLAN DE DESARROLLO "BOGOTÁ SIN INDIFERENCIA, UN COMPROMISO SOCIAL CONTRA LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN"

Conclusiones del Estudio del Plan realizado por Bogotá Cómo Vamos

Presentación

El Proyecto Bogotá Cómo Vamos, iniciativa de la Casa Editorial El Tiempo, la Fundación Corona y la Cámara de Comercio de Bogotá para evaluar los cambios en la calidad de vida de la ciudad, realizó el estudio de la propuesta del Plan de Desarrollo *Bogotá sin Indiferencia*, con el propósito de evaluar su contenido frente a los retos de la ciudad, derivados de las evaluaciones realizadas por el Proyecto desde 1998.

El estudio del Plan se basó en la realización de un conjunto de mesas de trabajo en las que participaron la Administración Distrital, así como concejales de las distintas bancadas y expertos sectoriales convocados por Bogotá Cómo Vamos. En estas mesas se dio un extenso debate sobre la mayoría de las políticas sectoriales que se encuentran inmersas en el Plan de Desarrollo.

Vale la pena anotar que las entidades distritales convocadas a participar en estas mesas fueron generosas con la socialización de la información sobre los planteamientos que han venido acordando para la realización del plan. De igual forma, fue reconfortante contar con concejales de distintos grupos políticos que con sus diversos enfoques enriquecieron el debate, así como con los aportes del numeroso grupo de expertos que acompañó cada uno de estos foros.

Al revisar y consolidar esta labor colectiva, hemos comprobado que el debate en torno a la ciudad, a la calidad de vida que ofrece a los habitantes y a los retos que debe enfrentar, se enriquece cada vez más en parte como fruto del mayor arraigo y orgullo por nuestra ciudad, así como por el mayor intercambio de opiniones y propuestas entre sus distintos actores que fortalece nuestra democracia.

Más allá de los acuerdos y desencuentros sobre aspectos particulares del Plan, hay un consenso generalizado de que la prioridad del mismo orientada principalmente hacia las poblaciones excluidas de los logros y avances de la ciudad, es la acertada. Y esto es claro en los debates realizados, en los cuales más allá de poner en consideración su objetivo, lo que se solicitaba era más información sobre cómo se va a lograr y qué resultados se van a obtener.

A continuación se presentan, las principales conclusiones generales y sectoriales del estudio realizado en las mesas de trabajo, sobre la base de los retos de ciudad. El desarrollo de cada uno de estos foros y la presentación que realizó la Administración

Distrital en los mismos, se presenta en el CD – ROM que se adjunta al presente documento.

Con esta documentación, Bogotá Cómo Vamos tiene la esperanza de contribuir con el debate sobre la ciudad y sus prioridades, no solamente en esta fase de estudio del plan de desarrollo, sino también en su consecuente especificación en los planes por áreas y por supuesto en la ejecución y evaluación del cumplimiento e impacto de los mismos.

Las Bondades del Plan de Desarrollo

Desde la óptica del Proyecto Bogotá Cómo Vamos y su misión de evaluar la dinámica de las condiciones de vida de los habitantes de la ciudad, el Plan de Desarrollo propuesto por la Administración Garzón presenta una serie de avances de acuerdo con los retos de ciudad. Considerando sus principios, fundamentos y lineamientos generales, se destacan los siguientes aspectos:

- El Plan de Desarrollo Bogotá sin Indiferencia empieza por recordar que el gobierno distrital es parte del Estado Social de Derecho establecido por la Constitución y que, como tal, su deber principal es el de garantizar el pleno ejercicio de los derechos de los habitantes de Bogotá, relativos a su inclusión y participación efectiva en la distribución de los beneficios de la ciudad.
- En este contexto, el Plan se presenta como un compromiso de restitución de los derechos de las poblaciones pobres, vulnerables y excluidas. Para ello define como prioridad la atención estatal a grupos específicos como la niñez, la juventud, la mujer, los adultos mayores y los grupos étnicos.
- En consecuencia asume la decisión política de enfrentar la compleja problemática de la pobreza y la exclusión, tal como lo señala su nombre, sin desconocer los logros alcanzados en el aumento de cobertura de bienes y servicios así como del mejoramiento de la calidad de los mismos.
- Para asumir estos retos, reconoce en sus fundamentos que existen unas localidades en que la situación de los grupos poblacionales arriba mencionados es tan grave que reviste de la mayor urgencia su atención integral para que accedan a los bienes y servicios básicos.
- De igual manera incorpora a la población rural de Bogotá asentada en extensas zonas con baja densidad poblacional, que al igual que el resto de la población de la ciudad requiere ser atendida para suplir sus necesidades básicas.
- Destaca como una de sus estrategias claves el programa bandera de *Bogotá sin Hambre*, reconociendo que este flagelo, que no debe tolerar sociedad alguna,

ha sido una de las demandas más sentidas de la población, dada la crisis generalizada de las economías familiares.

- Para adelantar ésta y otras estrategias como la de generación de empleo, el Plan recoge los avances en materia de cultura ciudadana y da un paso más al requerir una decidida solidaridad y corresponsabilidad de los distintos actores de la ciudad para luchar contra la situación pobreza de quienes aún no gozan de las mismas oportunidades de los demás.
- Da continuidad y fortalece las acciones de Resistencia Civil para que se consolide como política de resolución pacífica de conflictos por parte de los habitantes de la ciudad y además le incorpora un componente importante de acción política no violenta como camino hacia la reconciliación.
- Incorpora de manera explícita la atención a las poblaciones desplazadas para darles una mayor y mejor atención de acuerdo con las recomendaciones de la Corte Constitucional y se compromete con la generación de oportunidades y condiciones de arraigo así como con el retorno de las poblaciones que así lo decidan.
- Acepta que hay otra población a la que se debe atender que son los reinsertados y que de no atender su problemática adecuada y oportunamente se generaría un conflicto social que ya empieza a incubarse en algunas localidades por la presión que empiezan a ejercer las milicias urbanas.
- Recoge las semillas sembradas en la pasada Administración en el frente del desarrollo económico de la ciudad, buscando una mayor competitividad y productividad de la ciudad; esta vez adicionando el componente de regionalización o de construcción de la figura de ciudad – región no sólo en el frente productivo, sino también en el de prestación de servicios y seguridad.
- Para atender las carencias de bienes, servicios y oportunidades de las poblaciones más desprotegidas y restituir así sus derechos, reconoce, como los planes antecesores, la necesidad de poner en práctica una gestión integral, intersectorial e interinstitucional, más allá de gestión de tipo sectorial, así como la necesidad de adelantar una modernización institucional del Distrito.

Retos para el Fortalecimiento del Plan

A la luz de la lectura de las dos versiones de la propuesta de Plan de Desarrollo y de los debates y conclusiones de las mesas de trabajo realizadas, se estima que el plan aún puede fortalecerse en algunos de sus componentes principalmente para guardar la consistencia y correspondencia entre sus fundamentos y políticas generales con su parte programática. Estas son algunas observaciones generales:

- Aunque se consideran apropiados los ejes constitutivos del Plan, así como los objetivos y lineamientos de éstos, se estima que el Plan es tímido y poco generoso en la descripción de su componente programático, dado que muchas de sus estrategias y programas son enunciados generales que limitan su comprensión. Por ello sería conveniente fortalecer su contenido, que sí se tiene claro, según se hizo evidente en las mesas de trabajo.
- La mayoría de los programas presentados se limitan a presentar estrategias de tipo sectorial necesarias pero no suficientes; primero, porque el enfoque y los fundamentos del plan le dan prevalencia a las problemáticas poblacionales y segundo, porque se deja de lado la integralidad, intersectorialidad e interinstitucionalidad por la que aboga el mismo Plan.
- Y así como muchos de los programas enunciados y los proyectos destacados se limitan a la acción sectorial de siempre sin mayor explicación en complementariedad e integralidad con otros frentes, también se ve limitada la definición de metas sobre el cumplimiento de los objetivos de restitución de los derechos fundamentales de las poblaciones marginadas.
- Por su parte, muchos de los indicadores que incorpora el Plan en cada uno de sus ejes presentan inconsistencias reiteradas entre su definición, su línea de base y el resultado esperado. Además, ni siquiera se relacionan con indicadores de cobertura sino que se limitan a presentar un conjunto de acciones o mediciones de proceso, sin lograr un compromiso claro con índices de resultados e impacto, en términos de las poblaciones que se espera atender. Todo ello limita no sólo la completa comprensión del Plan sino también los ejercicios de seguimiento y evaluación necesarios para ajustar en el camino las estrategias adoptadas, así como la transparencia en la presentación de logros.
- Es un hecho que Bogotá ha mejorado de manera importante en la generación de información oportuna y adecuada para la alimentación de indicadores de diverso tipo como los de gestión, resultado e impacto, en cuya construcción también ha habido avances que deberían tenerse en cuenta para la definición de metas e indicadores. De igual manera, la ciudad cuenta con una encuesta reciente sobre las condiciones de vida de su población que se debería aprovechar para determinar con mayor precisión las poblaciones objetivo de los diversos programas frente al universo de cada una de ellas.
- Una mejor descripción de los programas -que es una tarea viable de acuerdo con los avances vistos en las mesas de trabajo- y la definición de metas e de indicadores para dar cuenta de los resultados y del impacto de la gestión, permitirían también una mayor comprensión y aceptación de las asignaciones de recursos del Plan plurianual de inversiones.

- Si la actual Administración asumió el reto de reorientar la planeación del desarrollo de la ciudad de acuerdo con las poblaciones cuyos derechos deben respetarse y validarse, debe también ser consecuente con que sus programas y proyectos den cuenta de tales logros, en los mismos términos poblacionales. En otras palabras, si el Plan se complementa con la definición de resultados de los derechos restituidos por poblaciones, no sólo el gobierno distrital sino que toda la ciudad ganará mucho en la validación del Distrito como parte del Estado Social de Derecho.
- La invitación del Proyecto Bogotá Cómo Vamos a la Administración Distrital es a que se haga un esfuerzo adicional para hacer del Plan de Desarrollo una herramienta para evaluar los cambios en el bienestar y la calidad de vida de las diversas poblaciones pobres, vulnerables y excluidas, al poder acceder a los beneficios de bienes, servicios y oportunidades y ser partícipes de la modernización de la ciudad.

Observaciones y Recomendaciones por Área

Sobre la base de las Mesas de Trabajo realizadas para estudiar el Plan, se presentan una serie de observaciones y recomendaciones generales fruto del debate entre funcionarios, expertos y concejales que destacan, interrogan y recomiendan diversos elementos útiles para el debate del plan, así como para la concreción y desarrollo de las políticas sectoriales, de acuerdo con los retos de ciudad.

Educación

- Se destaca el compromiso del plan con el aumento de coberturas en el sector de educación, con énfasis en la población en edad escolar que aún no tiene acceso al sistema educativo, así como el incremento de las instituciones educativas. No obstante, es importante que estas estrategias vayan de la mano de la continuidad en el mejoramiento de la calidad del servicio, así como de las construcciones físicas. En ningún caso la cantidad debe realizarse en desmedro de los estándares de calidad que se han alcanzado hasta el momento.
- De igual forma, es importante la adecuación de los contenidos curriculares para hacerlos más pertinentes en el proceso de formación en educación básica y media. Sin embargo, no se debe olvidar que el fin de la institución escolar es formar personas, fortaleciendo aptitudes y destrezas y que la educación superior es la que capacita para el mundo laboral.
- Para atacar esta problemática del poco acceso de nuestros bachilleres a la universidad, es importante revisar con el nivel nacional de gobierno la oferta educativa que se está brindando en materia de educación superior, ésta sí para que sea pertinente frente a la vinculación de los profesionales al mundo laboral.

- Según los fundamentos del plan y el diagnóstico del sector, la prioridad es la niñez sobre todo porque el mayor déficit se presenta en la educación inicial; además porque es un reto que todos ellos, particularmente, los más desfavorecidos accedan al sistema como una forma de protegerlos contra la explotación de que son objeto cuando los vinculan prematuramente al sistema laboral o a otro tipo de actividades ilícitas. Por ello, el plan debe hacer explícito un programa para esta población.
- El trabajo que se pretende de mayor corresponsabilidad del sector privado educativo en el fortalecimiento de la educación de la ciudad y, en particular, del sector público no debe dejar de lado que ya existe un proyecto en consolidación en este frente que son los colegios en concesión, sobre los cuales se debe seguir realizando una evaluación para aprender de esta interesante propuestas, mediante la cual los mejores colegios privados asumen la educación de un conjunto de colegios en estratos 1 y 2.
- De igual forma, se considera importante el total respaldo a la continuidad y fortalecimiento de las Red de Bibliotecas Públicas así como a la Red Informática de Participación (RedP) que son herramientas de aprendizaje no sólo para los estudiantes sino también para toda la ciudad.
- Como indicadores de resultados, se sugieren los siguientes: tasa de cobertura neta bruta en cada nivel educativo; porcentaje de población con acceso al sistema educativo frente al total de la población en edad escolar de las localidades con emergencia social; porcentaje de instituciones educativas adecuadas frente al total de instituciones requeridas; tasa de analfabetismo en la población adulta; y resultado promedio de las pruebas de logro educativo (que se deben continuar por su pertinencia en la formulación de acciones de mejoramiento de la calidad).

Salud

- Se destaca la complementación del enfoque de salud con el componente de salud preventiva así como el énfasis en el fortalecimiento de la atención primaria en salud (primary care) y el aumento de coberturas en el régimen subsidiado, por lo menos, de las personas clasificadas en los niveles 1 y 2 del sisben y, de ser posible, del nivel 3 que presenta también un déficit importante.
- Sin embargo, es importante hacer explícito en el plan la estrategia de ampliación de coberturas en las localidades de emergencia social, y de disponibilidad de centros de atención básica cercanos a las poblaciones de estas localidades. De igual forma, se debe complementar con programas claros para disminuir las tasas de mortalidad materna e infantil en las mismas, dado que

presentan niveles muy altos, y priorizar allí las jornadas de vacunación hasta alcanzar coberturas básicas.

- Es importante que el Distrito evalúe su competencia para tener un mayor control sobre el régimen contributivo de salud, dado que su información que maneja el nivel nacional de gobierno presenta muchos problemas y limita la cuantificación real del porcentaje de cobertura de éste régimen, así como el de la cobertura del régimen de salud en la capital. Es necesario también que la Administración fortalezca el control sobre la calidad de las EPS.
- La ciudad requiere contar con información sobre la situación real de la población en materia de nutrición, ya que sólo se dispone de cuantificaciones de muestras de estudiantes de educación básica de los estratos 1 y 2. Con esta información, así como con la relacionada con los patrones de alimentación derivada de la encuesta de calidad de vida, se puede hacer una mejor evaluación del impacto del programa Bogotá sin Hambre.
- La compleja problemática de los embarazos precoces en adolescentes exige de un programa integral en el plan, en coordinación con las políticas educativas y de juventud. Aunque la Administración tiene claro el problema y está definiendo acciones para enfrentarlo, no se presenta de manera explícita en el Plan de Desarrollo y se considera que este es un componente importante, manifestado y requerido por los mismos jóvenes.
- En materia de indicadores, sugerimos los siguientes: tasa de cobertura del régimen subsidiado por niveles 1 y 2 del sisben y, de ser posible, del nivel 3; tasa de cobertura del régimen subsidiado de salud en cada localidad por niveles 1 y 2 del sisben; índice de desnutrición global, por localidad y por rango de edad; tasas de mortalidad materna e infantil por localidad; porcentaje de instituciones de salud del total que se requieren en la ciudad; tasas de cobertura de vacunación por biológico (tal como lo presenta el Plan en este caso).

Acueducto y Alcantarillado

- El plan da continuidad a las estrategias de aumentar la cobertura de los servicios de acueducto y alcantarillado de la mayor importancia sobre todo en las localidades que aún presentan déficit de atención. En el caso del acueducto dado que ya llegó su cobertura a 100% en la ciudad legal, la misión es llegar a esa otra parte de la ciudad que no hace parte de su universo poblacional pero que debe serlo, con carácter urgente, para lo cual se requiere de la legalización de barrios por parte del DAPD.
- Por ello, se hace necesario que la EAAB en conjunto con el DAPD, estimen sobre la base de las herramientas de información con que cuentan, el déficit real en

materia de acueducto y alcantarillado, en cada una de las localidades, y sobre esa base proyecten la población que estarían en capacidad de beneficiar durante el período gubernamental.

- En particular, éste se considera uno de los programas más importantes en el marco de la reducción de la pobreza y del mejoramiento de las condiciones de salud y salubridad, y por ello se considera que se le debería dar más relevancia en el plan y más claridad sobre su interrelación con otros sectores.
- En materia de indicadores, se sugieren los siguientes, adicionales a los que ya presenta el plan: tasas de cobertura de acueducto y alcantarillado por localidad; porcentaje de hogares con acceso al agua potable en zonas ilegales del total de hogares que se asientan allí.

Hábitat y Vivienda

- La política de hábitat del Plan es muy importante por cuanto se acoge al contenido del POT para promover el reordenamiento de los bienes y servicios en la ciudad, aspecto que además es clave en la lucha contra la pobreza. Este reordenamiento incluye el desarrollo de: las UPZ, las centralidades, el nexo urbano – rural y la relación ciudad – región y por ello se considera que este eje llamado urbano – regional, debería llamarse Eje de Hábitat más que un programa recoge todos los elementos del eje.
- En el programa de hábitat se enuncian las metas de vivienda que por su dimensión y también por su importancia en la problemática de pobreza y vulnerabilidad ameritaría ser un programa explícito. No sólo de la vivienda depende el acceso a los servicios básicos domiciliarios sino que también la problemática de este sector en la ciudad es delicado si se considera el alto déficit histórico por unidades habitacionales que puede llegar a 600 mil en toda la ciudad y que ha tenido como consecuencia el aumento de la urbanización ilegal.
- Dada la importancia del sector vivienda y de que el Distrito Capital no cuenta con una institucionalidad clara para su manejo, es bien importante que se avance en la definición de la misma para respaldar la interesante propuesta de generación de 70 mil viviendas de interés prioritario más 111 mil adicionales para poblaciones más pudientes. Sin una institucionalidad clara y un liderazgo fuerte del sector, se puede afectar la eficiencia de la estrategia.
- En el programa de vivienda debe hacerse muy explícito el proyecto de reubicación de familias asentadas actualmente en zonas de alto riesgo que llegan a ser 14 mil, por cuanto se trata de restablecer su derecho a la vida y no sólo a una vivienda digna.

- La problemática de vivienda también se relaciona con el hacinamiento dado que es una de las características de la pobreza que obliga a que mucha gente viva en espacios demasiado pequeños. Esta tendencia también se da en las nuevas viviendas, por lo que hay que empezar a estudiar las causas y las acciones necesarias para enfrentar este problema y evitar que las nuevas políticas reproduzcan esta tendencia.
- En materia de indicadores relacionados con vivienda, se sugieren los siguientes: déficit de vivienda de interés social y prioritario en la ciudad y por localidades con énfasis en las de emergencia social; porcentaje de familias en zonas de alto riesgo reubicadas del total que se deben reubicar (está en el Plan); porcentaje de barrios legalizados del total de barrios ilegales; índices de hacinamiento como número de personas por cuarto y/o número de personas por X metros cuadrados.

Espacio Público y Movilidad

- En el mismo eje de urbano regional o, mejor de hábitat, se exponen los lineamientos de lo que será la política de espacio público que ejecutará principalmente por parte del IDU, y que se relaciona con el incremento de la disponibilidad del espacio colectivo y su interrelación con la movilidad intermodal.
- La propuesta del plan reorienta la política de espacio público – movilidad según criterios de accesibilidad de la gente a los servicios que requiere y para ello se adelantará el programa de centralidades y de puntos de encuentro. Sin embargo, una mayor accesibilidad no quiere decir que la gente no tenga que movilizarse, en mayor medida, por su estudio y su trabajo, a lugares lejanos de sus barrios y las centralidades, por lo que no se debe descuidar la eficiencia en la movilidad.
- En este contexto, es muy importante que los programas del eje destaquen la política de movilidad de la actual administración, que permita clarificar su orientación y enfoque, más allá de la conectividad, referida con los contenidos del plan sectorial sobre reorganización del sistema de transporte masivo. Es importante que se clarifique el apoyo decidido a Transmilenio que, a pesar de sus delicados problemas, es un de los bienes más preciados de los habitantes de la ciudad por el servicio que presta. También se debe plantear claramente los lineamientos de reorganización de rutas, planificación y administración del tránsito, parqueo y demás componentes de movilidad, así como la organización institucional del sector. El plan sólo habla de la agenda del IDU en movilidad pero no da señales propias del sector, ni de lo que será la agenda de la Secretaría de Tránsito, líder de la movilidad. Este sector, tan sensible a la ciudadanía, requiere de un programa claro.

- De acuerdo con las evaluaciones de Bogotá Como Vamos, uno de los grandes problemas de la ciudad tiene que ver con el deplorable estado de la malla vial cuya reparación y mantenimiento total puede ascender a los 7,2 billones de pesos, según cálculos de la anterior administración del IDU. Si desde ya la ciudad no define una política de financiamiento de su malla vial a largo plazo con fuentes fijas, se terminará de perder el 28% de las vías que aún están en buen estado y las que están regular y mal habrá que reconstruirlas. Aunque el plan tiene metas de construcción y mantenimiento, así como acciones importantes para dar continuidad a la ALO, sí debería considerar la posibilidad de incluir dentro de sus acciones la formulación de tal política, en conjunto con el nivel nacional de gobierno y organismos multilaterales interesados.
- En materia de indicadores, se sugieren los siguientes: metro cuadrado de espacio público peatonal por habitante; zonas verdes accesibles por habitante; porcentaje de la malla vial en buen estado global y por localidades; porcentaje de cobertura de las troncales de Transmilenio; tiempo promedio de ahorro por mayor accesibilidad a los servicios.

Medio Ambiente

- La política de medio ambiente presentada por el DAMA se considera muy pertinente y completa. Sin embargo es poco lo que se recoge en el programa respectivo cuya enunciación general es más un objetivo que un conjunto de acciones para recuperar y proteger el medio ambiente en sus diversos componentes (de aire, ruido, contaminación visual, residuos, agua, cerros, entre otros), por lo que amerita una complementación en términos de proyectos, metas y compromisos concretos con la ciudadanía.
- Uno de los aspectos que más se ha discutido en los últimos años, tiene que ver con la autoridad ambiental del Distrito, a la cual se afectó fuertemente con un recorte de personal y presupuestal, en la administración anterior. Por el contrario, sus retos y funciones ameritan que ésta se fortalezca por cuanto su quehacer cruza otras actuaciones en la ciudad por su afectación al medio ambiente. Además así lo requiere su plan sectorial.
- Otro de los aspectos importantes que debería contemplar el Plan es el conjunto de acciones que debe adelantar, principalmente el Distrito, para la consolidación de la estructura ecológica principal, sobretodo cuando ya se está hablando de la estructura ecológica de la región sin que se haya consolidada la de la ciudad. Aunque es un tema de largo plazo y está contenida en el POT, es necesario que el Plan avance en este frente.

- Frente a los indicadores, se proponen los siguientes: número de datos que superan los niveles de ley por cada uno de los contaminantes del aire; número de datos que superan los niveles de ley en materia de ruido; porcentaje de agua tratado por industrias; porcentaje de la extensión de los cerros con programas de protección; tasas de morbilidad y mortalidad por infección respiratoria aguda y enfermedad diarreica aguda.

Seguridad Ciudadana

- La seguridad ciudadana que se presenta en el eje de Reconciliación, se considera muy completa porque además de dar continuidad a acciones exitosas, incorpora nuevas problemáticas de delincuencia y orden público que complementan la visión del sector. Se destaca el tratamiento del tema de violencia intrafamiliar y sexual, así como el manejo de la problemática de los reinsertados y el enfoque de resolución pacífica de conflictos.
- De igual manera, se destaca el hecho de que las poblaciones desplazadas tengan un espacio en el Plan de Desarrollo. No obstante, no debería de ser parte solo de este frente en razón a que su manejo depende de la Secretaría de Gobierno, sino que debería hacer parte de la estrategia del eje social por cuanto se trata de una población que además de vulnerable es pobre y requiere de la restitución de sus derechos básicos relacionados con su acceso a bienes y servicios y oportunidades laborales.
- Se considera acertado que la política de seguridad ciudadana siga dirigiéndose hacia la problemática propia de la ciudad. No obstante, se debe tener cuidado con el componente de prevención dado que aún está contaminados por factores del conflicto nacional y aunque es importante considerarlos, no deben afectar el manejo propio de la problemática de ciudad que se ha ganado en la última década.
- Uno de los aspectos que no toca el Plan ni la política de seguridad es la problemática de la no denuncia que no sólo tergiversa el manejo de registros de delincuencia, base de la política, sino que da pie a la impunidad, además de ser un síntoma claro de falta de confianza en las instituciones por parte de la ciudadanía. Por ello, es importante que se estudien las razones por las cuales la gente no denuncia y se incentive esta práctica, desde los lineamientos del Plan.
- Se sugieren para su estudio los siguientes indicadores: tasa de homicidios (complementaria a la de muertes violentas); tasa de ocurrencia de delitos de alto impacto; tasa de ocurrencia de actos terroristas; tasa de ocurrencia de secuestros; No. de armas de fuego decomisadas; No. de denuncias por violencia intrafamiliar; No. de denuncias por maltrato infantil; No. de denuncias por abandono.

Finanzas Públicas

- La estrategia financiera del Plan para contar con los recursos necesarios para la financiación de los programas se considera acertada. Se ve con buenos ojos el fortalecimiento del control de la evasión y morosidad, la actualización de bases gravables, el cobro de otros ingresos una vez se reglamenten, así como la búsqueda de recursos nacionales e internacionales. Por otra parte, se estima conveniente no establecer más impuestos ni incrementar las tarifas porque la ciudad ya alcanzó el tope alcanzable.
- Sin embargo, esto significa que cada una de las estrategias para el fortalecimiento de los recursos, arriba mencionadas, debe ser agresiva para alcanzar los resultados esperados. Por ejemplo, el control a la evasión debe reforzarse en el plazo inmediato con mecanismos disponibles en el nivel nacional, que deben incorporarse en la gestión financiera del Distrito mediante de un acuerdo que adecúe el Estatuto Antievasión Nacional al nivel Distrital.
- En el frente de perfeccionamiento de impuestos debe considerarse la evasión que hay en materia de los rendimientos de las instituciones con actividad de servicios financieros. Esto está contenido en el Estatuto Orgánico de Bogotá y sin embargo muchas de estas entidades no contribuyen ni tributan. Lo mismo ocurre en el caso de la retención a las empresas sobre los socios por dividendos causados.
- Hay otros impuestos menores que también pueden generar recursos menores aunque importantes y que deben incorporarse a la estrategia financiera. Uno es el de delimitación urbana que se maneja a través de las licencias que entregan los curadores pero sobre el cual no hay ningún tipo de control. Otro es el impuesto de timbre que administra el departamento que presenta una alta evasión, afectando de paso las finanzas del Distrito.
- Sobre la actualización de las bases gravables, en el caso de los inmuebles y su avalúo catastral el punto clave no es seguir sólo con su actualización, sino adelantar una corrección del mismo dadas las distorsiones que se han generado con la homogenización de zonas de la ciudad con patrones generales similares, pero con diferencias internas que distorsionan el avalúo de los inmuebles.
- Vale la pena anotar que el Proyecto Bogotá Cómo Vamos no realizó un estudio sobre la suficiencia de los recursos y la disponibilidad de los mismos para la financiación del Plan, puesto que en el momento de realizarse a mesa de trabajo no se contaba con los estimativos claros sobre el monto de recursos que generaría cada estrategia. Por ello, se limitó a evaluar la pertinencia de las estrategias de consecución de recursos, todas viables y acertadas pero de las cuales no se pudo precisar su alcance.

- Se sugieren, para su estudio, los siguientes indicadores: tasa de evasión por cada uno de los impuestos; índices de sostenibilidad de la deuda y capacidad de endeudamiento de ley; calificaciones internacionales de riesgo crediticio.

Población Pobre y Vulnerable

- El Plan de Desarrollo es en su conjunto la propuesta integral que presenta la Administración Distrital para afrontar entre todos y todas la problemática de pobreza, vulnerabilidad y exclusión y, por ello, aunque se desarrolla principalmente en el Eje Social, también se realiza a través de los demás ejes, que se fundamentan en la restitución de los derechos en los diferentes campos.
- Su gran reto es lograr una coordinación y consistencia entre las políticas sectoriales con el territorio, visto por barrio, UPZ y localidad, así como con los grupos poblacionales, protagonistas del Plan, de allí que se justifique una acción integral, intersectorial e interinstitucional. De acuerdo con la experiencia que ha tenido el Distrito en este tipo de proyectos integrales, se requiere de una clara definición de competencias y alcances de las mismas, por parte de cada una de las instituciones, así como un liderazgo fuerte por parte de alguna de ellas para coordinar a las demás y supervisar el buen desarrollo de cada componente.
- Su ejecución va más allá de los programas propios de Bienestar Social que se han caracterizado en los últimos años por responder con acciones asistencialistas a las poblaciones vulnerables que demandan sus servicios y cuyos resultados no han sido de alto impacto. Por ello, se considera que el Plan es una oportunidad para fortalecer la política social del Distrito, más allá de la acción de esta entidad, y conectarla con el resto de los demás sectores, para poder bajarla por poblaciones a las localidades y UPZ.
- En el contexto de estas políticas es necesario que el Plan, así aumente en extensión, haga claras las políticas por poblaciones objetivo priorizadas, en especial las de niñez y juventud, con todos sus componentes, si se puede en términos de las localidades donde se va a priorizar su atención.
- Al respecto de estas localidades de emergencia social cuya selección, en principio, se considera acertada, hay una gran preocupación por la atención de otras localidades que aunque presentan mejores condiciones de vida, cuentan también con población pobre y vulnerable. Por ello, se recomienda seguir con la priorización de las localidades de emergencia pero también prever mecanismos que permitan la atención de poblaciones pobres de otras zonas, ya sea con el concurso de la empresa privada o del tercer sector.

- Sobre el programa Bogotá sin Hambre, que se considera de los más pertinentes en el Plan, se requiere aún de una mayor descripción en el Plan de Desarrollo. Si bien se cuenta con un enunciado general, no queda claro su alcance ni su impacto, en términos del porcentaje de personas que se van a beneficiar del mismo del total que deberían beneficiarse. En esto, la encuesta de calidad de vida es un buen instrumento para clarificar las cifras a nivel de ciudad y de localidad.
- En materia de indicadores de resultado e impacto, el Plan debe mostrar que de los universos poblacionales por atender, se logrará la atención de determinado número de ellas. Esto se aplica en el caso de educación por niveles y localidades, salud por niveles del sisben y localidades, agua potable por localidades. En el caso de poblaciones como niñez y juventud, sería conveniente complementar los indicadores con estimaciones sobre el porcentaje de niños y niñas que ya no son explotados laboral o sexualmente del total de los que sufren este flagelo, y en el caso de la juventud debería de contarse con un indicador sobre la reducción de embarazos precoces. Estos son sólo algunos ejemplos de los indicadores de atención poblacional que se esperaría del Plan contra la pobreza y la exclusión.

**Proyecto Bogotá Cómo Vamos
Mayo de 2004**

LA POLÍTICA DE EDUCACIÓN EN EL PLAN DE DESARROLLO

Mesa de Trabajo Bogotá Cómo Vamos

Presentación de Catalina Velasco, Subsecretaria de Planeación y Finanzas de la Secretaría de Educación del Distrito

A continuación se presentan las políticas, los programas y los proyectos que hemos diseñado para incluir en el Plan de Desarrollo y para formular, de manera detallada, en el Proyecto Educativo o Plan Sectorial del Sector.

La primera propuesta de la Política Educativa de la ciudad es el horizonte o visión, en el contexto de la ciudad y su territorio, así como desde la perspectiva de educación sectorial. Es necesario articular la ciudad con la escuela y por ello proponemos la ciudad como escenario educativo y la escuela como escenario ciudadano para que niños, niñas y jóvenes aprendan más y mejor.

Sabemos que la ciudad tiene mucho que enseñar, los escenarios deportivos, culturales, el espacio público y en general todos los espacios que la ciudad ofrece a la ciudadanía para garantizar ese derecho a la ciudad debe priorizarse en la población en edad escolar, es decir de niños, niñas y jóvenes.

Y también la escuela debe ser un espacio en el que toda la ciudad se vuelque para enseñar y para aprender. Los empresarios, los funcionarios todos los diferentes sectores de la ciudad tienen qué decir en la escuela y tienen qué decir en el espacio educativo y esta es la visión que tenemos para nuestro proyecto Educativo de Bogotá. Sobre esta orientación, se han formulado 5 líneas de política, como pibotes de la acción de la Secretaría y la Administración en el sector educativo.

La primera es la materialización del derecho a la educación desde la perspectiva de garantía de derechos, ya que no solamente debemos ofrecer acceso a un cupo educativo sino también la garantía o la materialización del derecho a la educación que va mucho más allá del acceso y se relaciona con la permanencia de los niños en el sistema y sus factores asociados, como algunos de los que se han desarrollado durante los últimos como la alimentación y el transporte escolar.

Pero además de esto hay otros factores asociados a los que quisiéramos dirigirnos y sobre todo hacer énfasis en las dos colas del sistema educativo, los niños en edad preescolar o la educación inicial y los jóvenes de noveno, décimo y once que desertan o para quienes la educación no es pertinente; todo ellos son hacia quienes queremos dirigir un esfuerzo especial.

La segunda línea de política es el fortalecimiento de la educación pública, considerando que la educación es un servicio público y desde esta perspectiva esta incluido en este concepto tanto la educación que presta el sector oficial como la

educación que presta el sector privado. Vemos la necesidad de generar o establecer vasos comunicantes entre uno y otro y fortalecer la articulación y crecer no solamente en cobertura sino también en calidad y en pertinencia en todas las acciones que se realicen desde los dos sectores público y privado.

La tercera línea de política es el fortalecimiento de la institución escolar, aprovechando que durante los últimos años se ha hecho un enorme esfuerzo en el fortalecimiento del nivel central de la Secretaría y eso es un capital que nosotros heredamos sobre el cual construimos una modernización de la institución escolar. Esta debe ser el eje o núcleo a través del cual y sobre el cual se construya el sector educativo, considerando sus diferentes sujetos.

Y esto va unido a la cuarta política que es el fortalecimiento de la comunidad educativa de la cual no solamente hacen parte los maestros, los rectores y los coordinadores en la institución escolar sino también los padres de familia y la comunidad que rodea la escuela. Esta es el eje de una comunidad y el lugar donde convergen diferentes esfuerzos buscando el desarrollo integral de niños, niñas y jóvenes. En este sentido vemos la necesidad de fortalecer las acciones sobre los maestros relacionadas con el reconocimiento y la mejoría de su desempeño profesional que tiene un efecto directo sobre la atención que se les da a niños y niñas.

Y finalmente la política de ofrecer más recursos y mejor gestión para la educación porque definitivamente la materialización del derecho a la educación requiere mucha eficiencia y mucha eficacia y además una decisión política de la administración de orientar recursos públicos hacia este sector.

Los programas que hemos formulado como ustedes han visto en el Plan de Desarrollo están atados a los 3 ejes: al eje social, al eje urbano-regional y al eje de reconciliación; y en éste sentido esos 8 programas que paso a presentar tienen todos una articulación buscando la transversalidad en el plan y buscando superar las fronteras sectoriales que hacen que la política social sea fragmentada. Superar esta limitación es uno de los propósitos más importantes que el alcalde nos ha formulado a su equipo de trabajo durante estos primeros meses de gestión.

El primer programa es el de Escuela - Ciudad y Ciudad - Escuela, el cual tiene los siguientes proyectos: primero, alternativas educativas para el acompañamiento de los niños, niñas y jóvenes en el tiempo libre. Debido a la insuficiencia de recursos que ha tenido la educación históricamente en el país pues hemos tenido que trabajar con jornada de la mañana y jornada de la tarde y aunque la ley 115 formula la obligatoriedad de la implementación de la jornada única, definitivamente pues es un hecho que esto no ha podido realizarse en Bogotá ni a nivel Nacional. En ese sentido sabemos que muchos niños, niñas y jóvenes en la jornada contraria a la que estudian no tienen un acompañamiento ni tienen una propuesta para una alternativa del uso del tiempo libre.

La propuesta es acudir a bachilleres que están desempleados y que son un sector de la población muy importante, para que por supuesto guiados por profesionales, acompañen a estos jóvenes en actividades extraescolares que tengan dos propósitos: el uso del tiempo libre y la formación para el trabajo o el utilizar el explotar talentos y actividades propias de los niños que les puedan dar una alternativa laboral y profesional; y además la constitución de escuelas, grupos recreativos culturales y académicos que cumplan con esos dos mismos propósitos.

El proyecto de la Escuela va a la Ciudad como les mencionaba, es volcar las 360 instituciones educativas y más de 770 sedes que en éste momento tiene el sector público y por supuesto el sector privado también, hacia la ciudad. Queremos reconocer los escenarios que la ciudad ofrece y las rutas para el aprendizaje de niños, niñas y jóvenes. Formular la expedición por la ciudad y por supuesto esto requiere de un trabajo muy articulado con formación de maestros, gestión institucional, coordinar el transporte y la seguridad de estos niños, niñas y jóvenes en la calle y hacer campañas de sensibilización. El tener 900 mil niños en la calle necesita un cambio cultural y hacia eso nos queremos dirigir. En éste momento anualmente hay alrededor de 35 mil visitas de niños, niñas y jóvenes a diferentes escenarios, pero queremos que esto se haga masivo y nuestro propósito es que al final de nuestro gobierno los niños por lo menos salgan una vez al mes, esto quiere decir más de 9 millones de visitas en toda la ciudad a diferentes escenarios.

La siguiente propuesta es que la Ciudad va a la Escuela, a través del cual las empresas y organizaciones educadoras visitan la escuela, enseñan en la escuela, una articulación muy directa con la educación superior y el SENA para fortalecer la educación básica y media; el avance en el proyecto de Bogotá bilingüe que se maneja o que se desarrolla en el escenario del Consejo de Competitividad y en la dimensión regional y por supuesto la utilización de todas las herramientas que tengamos a la mano donde Biblio- Red es una muy importante.

Otro de los programas tiene que ver con el componente pedagógico y académico de la educación hacia el cual dirigiremos un enorme esfuerzo que es la transformación pedagógica de la escuela y de la enseñanza. Nuevamente construimos sobre lo construido en el sentido de que la Secretaría y toda su organización hasta la institución escolar tienen una enorme fortaleza en el área administrativa y queremos fortalecer también los aspectos pedagógicos de la escuela y la enseñanza, para primero democratizar la vida escolar y hacer una profunda renovación pedagógica de los proyectos educativos institucionales a través de lo que ya se ha avanzado en el campo administrativo e ir fortaleciendo la integración académica y pedagógica de las nuevas instituciones educativas.

Como ustedes saben, año en los últimos meses se fortaleció la integración administrativa para que las 770 sedes se convirtieran en 366 instituciones y queremos continuar en ese proceso para avanzar en los aspectos académicos y

pedagógicos de esa tarea, fortaleciendo además las comunidades educativas alrededor de la escuela para la participación de todos los agentes.

En este mismo sentido, queremos avanzar en el proyecto de creación de aulas especiales y dotaciones para la calidad y la mejora del tiempo y espacios escolares a través de lo que ya se venía haciendo como la vitrina pedagógica por compra de libros y dotación de bibliotecas para instituciones educativas distritales, la dotación de laboratorios y aulas especiales y ludotecas, muy especialmente para niños y niñas en la edad preescolar y los de primeros grados de primaria y la actividad de rotación que tiene además un doble objetivo, por supuesto especializar las aulas y especializar las actividades que se hacen en estas aulas (la sala de música, la sala de artes plásticas, la sala de informática), lo cual tiene un efecto muy interesante sobre cobertura porque podemos tener más grupos que aulas considerando que los niños están en diferentes actividades y esto les permite optimizar la infraestructura que es escasa.

Se propone también el proyecto de Formación y Estímulos a la iniciación profesional de la enseñanza a través de un programa de formación permanente de docentes, el apoyo a organizaciones de saber pedagógico, y el excelente trabajo que se viene haciendo a través del Foro de Presidentes al Galardón a la Excelencia que ha mejorado enormemente no solamente la calidad sino el reconocimiento a las instituciones y a los maestros. De igual forma, se fortalecerá el foro pedagógico, se darán diferentes estímulos a docentes y se trabajará en el fortalecimiento de investigaciones e innovaciones educativas, y de bienestar y desarrollo humano de los maestros.

En el marco del proyecto de buses pedagógicos de tecnologías de la información y comunicación es de mucha importancia la Red Informática de Participación que consideramos es subutilizada en el Distrito y a la cual le podríamos sacar mucho más jugo utilizando otros recursos como son la capacitación a la comunidad educativa para este uso. También se puede hacer uso del Canal Capital que es un capital institucional de la ciudad para en aspectos educativos en medios masivos de comunicación con la red académica.

Y finalmente el último proyecto de este programa de transformación pedagógica de la escuela y la enseñanza está dirigido a fortalecer culturalmente la escuela para generar culturas escolares incluyentes. Conocemos la necesidad de muchas poblaciones en la ciudad, población desplazada, población vulnerable en términos sexuales, reproductivos y de violencia intra familiar, mujeres, minorías étnicas, poblaciones con necesidades educativas especiales, las culturas juveniles que se desarrollan en la ciudad y requieren un fortalecimiento y acción afirmativa en ese aspecto y una muy importante que muchas veces se olvida que es la población rural que es alrededor del 25% de la población de la ciudad si no estoy mal.

El siguiente programa de acceso y permanencia para todos y todas tal vez es el que más recursos nos exige. El primer proyecto es la inclusión en el sistema educativo de

poblaciones con dificultades de acceso. La primera enseñanza que tuvimos en el momento de recibir la Secretaría y encontrarnos con el primer toro que era el de matrícula, es que los niños no solamente necesitan un cupo; muchos de ellos necesitan mucho más, necesitan factores asociados o elementos adicionales para poder acceder y permanecer en la educación. En ese sentido creemos que es necesario impulsar diferentes tipos de educación que incluyan poblaciones que no acceden fácilmente al servicio educativo, a través educación no formal como acciones de alfabetización y formación básica para adultos, programa de aceleración y primeras letras (en esto ya hay experiencias muy interesantes en la Secretaría) y uno que para nosotros es muy interesante y es de subsidios para la asistencia escolar a familias de niños, niñas y jóvenes trabajadores, así como el subsidio de transporte para estudiantes de grados décimo y once.

Esto lo traemos de la interesante experiencia de la Red de Apoyo Social del nivel nacional con el Proyecto de Familias en Acción, a través del cual con crédito externo de Banco Mundial y el BID y en ciudades o en municipios de menos de 100 mil habitantes, se da un subsidio en dinero a las madres que tienen niños en edad preescolar y/o escolar, que condicionado a una visita médica y a una medición de peso y talla para niños preescolares o a la asistencia escolar de más del 80% de los días de clase, se entrega el subsidio, ha tenido enormes efectos muy positivos, según dice el BID que ha hecho la evaluación de impacto de familias en acción sobre estos dos aspectos: peso y talla de niños, asistencia a los controles de salud y asistencia escolar.

También creemos que es importante dar subsidio de transporte a estudiantes de grado décimo y once, dado que la mayor deserción se da en estos grados, precisamente porque los niños a partir de noveno ya no tienen acceso al servicio de transporte y deben pagar los costos educativos. Estas dos barreras al acceso sumadas a la falta de pertinencia de la educación frente al mercado laboral se convierte en una barrera de acceso y lo que en otras ciudades del país se hace en sexto grado que los niños llegan a quinto y no pasan a sexto, en Bogotá se hace en décimo grado, los niños llegan a noveno pero no pasan a décimo por falta de transporte, por los costos educativos y porque no ven claramente su acceso al trabajo.

El siguiente proyecto que es un proyecto, que tiene la impronta del alcalde de Bogotá sin Indiferencia, busca llamar la solidaridad social con la niñez y la juventud a través de bancos o útiles escolares, vestido, calzado, y entradas a los escenarios culturales y recreativos de la ciudad, servicio educativos voluntario de docentes y profesionales (esto ya lo estamos trabajado a nivel de la alcaldía en alianza con Ana Milena Gaviria) y por supuesto las acciones de costo recurrentes de nómina, operación y aseguramiento de riesgos que son propios del servicio educativo.

Nuestro cuarto programa atado al programa de Bogotá sin Hambre, se dirige a la alimentación escolar de niños, niñas y jóvenes a través del cual se complementará el

proyecto de refrigerios con comedores escolares que permita llegar a muchos más niños, de la mano de la propuesta de seguridad alimentaria que se formula desde la alcaldía y atando la alimentación con la educación y la formación con diferentes proyectos como Sabores y Saberes de UNICEF, Escuelas Saludables y guías alimentarias liderados desde el ICBF, con el cual hemos venido trabajando técnicamente en esos aspectos.

El programa de construcción, ampliación, mejoramiento y reforzamiento estructural de los espacios educativos así como el de Bogotá sin Hambre, que está articulado a la garantía del derecho a la educación, pero quisimos darle un espacio aparte porque definitivamente el tema de la infraestructura en educación es lamentable dado que en relación con construcción la ciudad esta atrasada más de 10 años. Un estudio que realizó la anterior administración sobre el marco del gasto de mediano plazo nos habla de 120 colegios que deberían ser construidos en los próximos 10 años y ya estamos atrasados uno. Esto sin contar que los colegios que hay no están donde están los niños y por eso hay colegios vacíos en el centro de la ciudad, Chapinero, Teusaquillo y la Candelaria, mientras que a kilómetros de distancia, en la periferia de la ciudad, hay muchos niños sin colegio.

Se espera, entonces, construir 38 nuevos colegios que tienen dos componentes: el componente de infraestructura para lo cual haremos un concurso para el diseño de un nuevo modelo físico de colegio, pero que sean colegios experimentales oficiales para que se cree una cultura educativa y un modelo pedagógico en cada uno de ellos y que haya verdaderamente comunidad educativa en estos colegios, aspecto que consideramos hace falta en muchas de las instituciones que hoy en día tenemos.

La idea es pues asociarnos con diferentes instituciones para poder acceder a los recursos de capital que la ciudad no tiene en este momento para este propósito. La ampliación y mejoramiento de los colegios que actualmente existen que están en condiciones lamentables así como el reforzamiento estructural de la planta física. Todos ustedes conocen el riesgo de una catástrofe sísmica que haya en la ciudad no solamente para proteger la vida de los niños y niñas que estudian en los colegios sino para ofrecerle a la ciudad un refugio en caso de que haya una catástrofe sísmica.

Educación para Jóvenes sería nuestro siguiente programa con los proyectos, primero, de reconversión de establecimientos educativos en colegios de educación media y tecnológica y esto atado a un comentario que hacia anteriormente, tenemos los colegios vacíos en el centro de la ciudad y un poco haciendo analogía a Salud, donde hay instituciones de primero, segundo y tercer grado especializados, el de primer grado es el más sencillo y el de tercer grado es más especializado, en educación creemos que debe haber lo mismo. La educación inicial debe estar a una o dos cuadras de los niños preescolares, la educación básica debe estar en los barrios de niños y niñas y la educación media puede especializarse buscando que haya colegios con orientaciones de orden deportiva o artística o con énfasis en comunicaciones y

que empiecen a darle alternativas laborales a estos jóvenes que no encuentran una educación pertinente en la educación pública que reciben.

La formación laboral también a través del acompañamiento pedagógico a 230 instituciones de educación del Distrito con diferentes modelos pedagógicos de formación laboral y la orientación vocacional y ocupacional, esto sumado a la ampliación de cobertura en educación media y superior a través de diferentes alianzas, ya hemos venido trabajando con Icetex para éste propósito.

El siguiente programa de centralización educativa y de gestión administrativa vemos la necesidad aunque sabemos que estamos construyendo sobre un enorme capital de avanzar en éste aspecto; y creemos que hoy en día el eslabón más débil del aspecto de gestión administrativa es la localidad, vemos que los CADELES son instituciones fuertes o dependencias de las asesorías fuertes en el aspecto administrativo pero requieren dos componentes, eso es como un butaco de 3 patas: la administrativa, el componente pedagógico y académico porque los colegios los maestros requieren insumos en ese sentido y queremos ofrecerlo y el aspecto comunitario, vemos que la institución educativa es un núcleo de la comunidad y que el CADEL debe avanzar y fortalecer éste aspecto.

Otro de los proyectos es el diseño y aplicación de instrumentos de monitoreo evaluación de la política educativa hay un enorme avance en evaluación censal de competencias básicas pero queremos ir más allá, hacia una encuesta de cultura pedagógica que nos dé cuenta de las variables exógenas que inciden sobre la educación porque la evaluación censal de competencias básicas tiene énfasis en variables endógenas. Además queremos formular un instrumento de monitoreo y evaluación de la política educativa que nos permita no solamente saber qué política tenemos, si la estamos cumpliendo y si vamos a llegar, sino también un tablero de control que nos permita gerenciar de mejor manera la Secretaría.

Y la racionalización y mejoramiento de la gestión del nivel central donde queremos hacer énfasis en cultura organizacional. Sabemos que ese es un componente muy importante de cualquier organización donde debemos trabajar y esto por supuesto terminará en una reestructuración y racionalización de la sede para poder adaptar la estructura orgánica de la Secretaría a nuestro Plan de Desarrollo, nuestras políticas y nuestros programas.

Finalmente para terminar queremos hacer énfasis en la articulación educativa de Bogotá - Región como una propuesta no solamente de la Secretaría sino de la ciudad en general, subiendo de escala la visión que tenemos para poder optimizar recursos y tener una visión de mucho sostenible en el largo plazo. Cosas tan puntuales como acuerdos con municipios vecinos para la utilización de infraestructura, en caso de ser requerida. También tenemos por supuesto mucho que ofrecerle no solamente el departamento de Cundinamarca y los municipios vecinos sino a la región central de la que ha venido hablando el alcalde y aportes del sistema educativo a la competitividad

regional, teniendo claro que el capital humano que se genera en la ciudad es indispensable para el sostenimiento económico y la competitividad de largo plazo de la ciudad y la región.

Este es nuestro proyecto educativo para Bogotá, esta en éste momento en discusión y que mejor que éste escenario y esta audiencia tan calificada para oír sus comentarios y poder mejorar.

Intervención de Omar Mejía, Concejal de Bogotá

He venido a esta mesa de trabajo más que a preguntar, a escuchar el planteamiento de la Administración en relación con un tema de mucha trascendencia social para la ciudad como es el tema de la educación. Veo que de la presentación surgen elementos reiterativos de otras administraciones y es natural que sea así, ya que lo que se debe hacer es construir sobre lo existente.

No obstante, yo quiero hablar de dos temas: el tema de los recursos porque a veces los planes de desarrollo son muy apasionantes y quieren cubrir muchas esferas y finalmente se quedan en la teoría por razones fiscales o por asuntos presupuestales. Entonces uno aquí preguntaría por ejemplo cuando se habla la creación de aulas especiales y de dotaciones para la calidad y la mejora de los espacios y de los tiempos de los escolares, mirando desde la perspectiva del presupuesto, ¿en dónde esta la platica para hacer eso? Valdría la pena comenzar a despejar desde el punto de vista presupuestal la sostenibilidad y fundamentación financiera que tienen todos estos programas y proyectos nuevos que ustedes están incluyendo en el proyecto de Plan de Desarrollo.

Igualmente se habla de un subsidio para transporte especialmente para estudiantes de niveles décimo y once. Surgiría ahí la misma pregunta, ¿en dónde esta la plata para hacer eso? Porque, por un lado, nos dicen que la ciudad tiene limitaciones claras y evidentes en materia presupuestal, especialmente en el sector social y específicamente en el área educativa, pero por otro lado en el Plan de Desarrollo se incluyen una gran cantidad de propuestas que cuando se vayan a llevar a la práctica es muy probables que se encuentren con una realidad evidente y es que no existen los recursos.

Yo quisiera que se le dijera la verdad a la ciudad, pues no podemos continuar generando una serie de expectativas en los Planes de Desarrollo. Debo reconocer que al Concejo le ha faltado (y aquí hay varios concejales) que le hagamos un control político al cumplimiento de los Planes de Desarrollo. La verdad en la administración de Mockus no lo pudimos hacer o por falta de tiempo o se hizo de manera parcial; pero se quedan muchas cosas escritas, y la ciudad es la que pierde porque se generan unas expectativas que generalmente nunca se concretan.

Yo quisiera dejar en el ambiente esa parte, por supuesto que uno se identifica Bogotá necesita ampliar la cobertura en eso estamos todos de acuerdo, así como en mejorar la calidad a través de la capacitación de los docentes, de las condiciones físicas de la población de estudiantes, pero lo preocupante es el elemento sustantivo para poder llevar a efecto todas estas buenas intenciones.

Por otra parte, en el tema de la cobertura me parece que a veces manejamos cifras distintas, el alcalde sale en los medios de comunicación y maneja unas cifras, el secretario de educación va al Concejo y le plantea a la Corporación otras cifras, los medios de comunicación tienen unas estadísticas distintas. Creo que vale la pena que reconsideremos ese tema y digamos con claridad, cuál es la aspiración de este gobierno en materia por ejemplo de cobertura, cuántos cupos escolares piensan ustedes, se pueden lograr a través de estos mecanismos durante los 4 años de la alcaldía de Garzón, qué cobertura vamos a alcanzar una vez concluya su administración.

Intervención de Gilma Jiménez

Por supuesto que de entrada uno debe saludar y dar la bienvenida a una serie de iniciativas que están planteadas a lo largo de los programas anteriormente presentados por la subsecretaria de educación. Son propuestas algunas de ellas que van a requerir por supuesto concreción de recursos, fuentes y sostenibilidad de las que la requieran, pero otras que son de decisión política de utilizar lo que ya hay de potencial, infraestructura que ya hay, de ser más racionales en la utilización de las mismas, eso es decisión y un tema de gerencia. Pero por supuesto el tema de recursos es bien importante y se necesitan, no obstante los esfuerzos que en los últimos 10 años Bogotá ha hecho en materia educativa en materia de inversión social y particularmente en el sector educativo donde hemos tenido unas mejoras importantes tanto de cantidad como de calidad.

A mi me llamó mucho la atención cuando arranca la presentación y habla como del nuevo horizonte y de cómo es la mirada del gobierno con relación a todo este sector de la educación y quisiera anotarle algo. Una de las razones por las cuales se planteó por ejemplo trabajar con unos estándares de calidad en la infraestructura de los colegios en los sectores más pobres, fue precisamente mandar mensajes de valores sociales o sea en sectores de una profunda pobreza y de privación se levantan como monumentos de la sociedad donde están los niños y las niñas más pobres de la ciudad. Es un cambio de valores ya que, en lugar de que los edificios más importantes de una sociedad sean las grandes torres de los bancos, son los colegios. Entonces, así como se hizo en este caso, las propuestas conceptuales filosóficas tienen que aterrizar en proyectos concretos, en este caso en el tema que es una angustia permanente de aumentar coberturas sin afectar la calidad.

También quiero hacer eco en el sentido del manejo de las cifras (en eso Concejal Omar tiene toda la razón) porque estamos manejando unas cifras un tanto

irresponsablemente entre otras porque cuando uno habla que el déficit es de 30, 40 o de 50 pues cambian absolutamente todas las proyecciones en la formulación de los proyectos en tanto que eso tiene afectación presupuestal y pues es más posible por supuesto cuando estamos hablando de coberturas menores o mayores. Por supuesto que tenemos un déficit cuantitativo que hay que abordar con unos niveles de crecimiento y de demanda importante en el sector educativo.

Hay unas anotaciones que quisiéramos hacerles desde la bancada de la Bogotá que Queremos que ya las hicimos en el escenario del Concejo. En el Plan de Desarrollo no aparece ese nivel de detalle en algunos de los programas, no tiene unas metas concretas, hay unas líneas base en algunos programas por ejemplo para el tema alimentario, etc. Sería muy bueno manejar esas cifras con mucha transparencia y decir que se ha logrado hasta hoy y cuál es la meta de aquí en adelante para ampliar esas coberturas.

En el programa de inclusión de las poblaciones con dificultades de acceso, nosotros queremos reiterar en este escenario lo siguiente y se lo mencionamos al alcalde Garzón, independientemente de que el Banco Interamericano de Desarrollo haga una buena evaluación del subsidio para la asistencia de familias de niños y niñas trabajadoras, creemos que hay que cambiar ese mensaje institucional que a la postre resulta perverso. Primero nosotros no creemos que existan los niños y las niñas trabajadores, existen los niños y las niñas explotados eso es totalmente diferente.

Cuando el Estado dice que son trabajadores de alguna manera estamos mandando un mensaje de institucionalizar, de aceptar como normal eso. La primera invitación que nosotros hacemos en esta mesa es que los temas de los derechos fundamentales en las poblaciones más vulnerables particularmente los que tienen que ver con los niños y las niñas más pobres de esta ciudad dejen el discurso y entremos al terreno de las exclusiones y de las concreciones para garantizar esos derechos.

Le hicimos esa reflexión al alcalde y él estuvo de acuerdo inclusive que en el Plan de Desarrollo quedara muy claro y explícito y no es un capricho conceptual, es un mensaje de sociedad, es un mensaje de ciudad lo que queremos transmitir con eso. Por supuesto que nos parece muy delicado y muy complicado y valdría la pena hacer una evaluación más fuerte porque es que aquí mandamos un mensaje: el que explote niños le pagan. Cientos de miles de familias pobres en esta ciudad, la inmensa mayoría de la gente más pobre de esta ciudad hacen unos esfuerzos monumentales por proteger a sus niños, no los utilizan en mendicidad, no los utilizan en trabajo informal, no abusan de ellos.

La prueba es y si eso fuera cierto, si la pobreza fuera un argumento válido para legitimar la explotación y el uso de los niños, pues la calle no tendría la cifra que tiene sino que tendríamos cientos de miles y miles de niños en la calle. Por supuesto eso no es un buen mensaje, o sea hay que premiar a los que hacen el esfuerzo, las cientos de mujeres solas que en esta ciudad tienen 2 o 3 niños, los logran meter al

sector educativo, trabajan informalmente, hacen ese esfuerzo por tener a sus hijos y protegerlos; los invitamos a que revisen ese proyecto.

Con Bogotá sin Hambre, repito el tema de coberturas por favor ser muy juiciosos en la línea base hoy y qué estamos hoy haciendo en materia alimentaria tanto en el sector educativo como en otros sectores inclusive de 0 a 5 años hay unos esfuerzos importantes. Y frente al tema de las construcciones pues mire ahí si explicitamos nuestra preocupación con lo siguiente: los colegios en concesión que por supuesto valen plata, claro es que buenos colegios bien construidos con estándares de calidad altos es lo mínimo que una sociedad puede hacer con sus más pobres y con sus niños y niñas vale. Y este esquema además suma otros elementos; usted hablaba de los vasos comunicantes entre el sector público y privado, pues éste si que es el ejemplo más claro de esos vasos comunicantes, concretado eso en una acción que beneficia hoy a más de 20 mil niños y niñas de los sectores más pobres de esta ciudad.

En el tema de la infraestructura aquí no se ve muy explícito; de hecho a uno no le queda claro cuántos se van a construir, dónde se van a construir, independientemente de eso aquí hay que tomar decisiones políticas una, conseguir la plata para hacerlo; dos, garantizar que por ningún motivo los estándares de calidad de la infraestructura de ninguna manera vayan a bajar y a retroceder a lo que tuvimos lamentablemente en el pasado y por años y es que lo que es para pobres hagámoslo pobre porque como no tenemos plata entonces igual lo podemos seguir haciendo, de hecho habiendo discutido el tema de las casetas.

Hay una cosa que es muy delicada en el tema de la prestación de servicios básicos de bienestar y en el tema educativo se aplica, por ejemplo en el tema de 0 a 5 años hace unos años a la ciudad le pareció que era muy rentable y muy fácil comprar casas de familia, y me van a perdonar la expresión, para embutir niños. Ya están hechas y entonces una casa que fue construida para una familia de 5 personas metíamos 50 o 60 niños y ampliábamos las coberturas y los registrábamos como coberturas, eso es sacrificar a unas personas que, repito es una obligación ética y moral que tiene el Estado y tiene la sociedad garantizar lo mejores espacios para la niñez y la juventud.

En eso les hacemos una recomendación, nos preocupa cuando ustedes hablan de construcciones con instituciones sin ánimo de lucro; los colegios de concesión son manejados por instituciones sin ánimo de lucro, quisiéramos saber a qué tipo de organizaciones sin ánimo de lucro hacen referencia, no estamos ni satanizando estamos previendo porque en el sector privado en las ONGs tenemos como en el sector público y como toda la vida lo bueno, lo malo y lo feo y en eso tenemos que ser particularmente estrictos y garantizar que efectivamente el sector educativo no solamente mejore su componente docente, lo cual es muy importante la inversión que se pueda hacer en los docentes siempre y cuando no cambiemos la escala de valores y de prioridades.

Lo hablábamos en un debate cuando el tema de los hogares comunitarios, cuando siempre se habla de los hogares comunitarios nunca o casi nunca se menciona a los niños, se menciona a las madres comunitarias pero los niños no existen en las discusiones, y aquí nos da temor que de pronto un componente tan importante como el componente docente pase a ser un componente mucho más importante que el bienestar y la calidad educativa de los niños y las niñas. Repetimos, bienvenidas todas las iniciativas, cuenten con nosotros para dar las peleas que haya que dar con la Nación, mejorar las transferencias, conseguir los recursos porque todo esto se hace con plata.

Tendremos que seguramente buscar nuevas fuentes, ahí se ha hablado por ejemplo del tema del alumbrado público como una fuente para el tema educativo, bueno miles de iniciativas que podemos tener. Cuenten con eso y les pedimos el favor que en la radicación del Plan de Desarrollo haya más claridad con relación a recursos, fuentes, sostenibilidad y al manejo de las cifras tanto de las cifras bases de hoy como las proyecciones en los 4 años en términos de coberturas tanto en cupos educativos como en tema de seguridad alimentaria.

Intervención de Guillermo Fino, Concejal de Bogotá

Un paradigma que siempre tenemos en éste tema es el paradigma de que todo el mundo debe estar cubierto y eso es como una primera gran preocupación: no deberíamos dejar niños sin cupo escolar. Yo creo que hay ahí una cosa que tenemos que empezar a cambiar como mentalidad porque no se puede aceptar que, por principio filosófico, se permita que históricamente haya un volumen de varios miles de niños de estratos 0, 1 y 2 sin acceso a la educación. Es algo que ninguna sociedad puede aceptar.

A mi me parece que en los estratos más bajos el problema de los cupos escolares no debería ser un problema, eso debería ser una obligación estatal de que allí no existiera la falta de un solo cupo. Yo comparto plenamente que cualquier esfuerzo que se haga resulta fundamental; y ahí debe centrarse en especial el hecho de que el problema de los cupos se vuelva una prioridad.

Pero mi segunda reflexión está encaminada a la calidad que puede ser más importante en un momento determinado, al considerar otros estratos más privilegiados. Todos le estamos apuntando a aulas y a profesores y estamos perdiendo de vista un problema de fondo que es el problema de la calidad de la educación.

Cuando uno ha tenido la oportunidad de hacer selección de personal, uno se da cuenta de la calidad de profesionales y bachilleres que son así como de la calidad de educación primaria que tuvieron, que resulta ser pésima en la mayoría de los casos, y eso se ve en la forma como escriben y como hablan, fruto de los graves problemas de calidad de la educación. Incluso, los estudiantes hoy día encuentran cada vez más

difícil pasar la prueba del Estado y cuando empiecen a realizarse los exámenes a los profesionales vamos a empezar a ver los reventones de la calidad de los consejeros que estamos acá.

Entonces yo creo que aquí el paradigma tiene que jugar a si es solamente importante el problema de los cupos o si hay que reflexionar también en el fondo del problema de la calidad porque de nada logramos tener niños y muchachos y jóvenes en aulas, cuando la calidad realmente (lo está reflejando los propios exámenes del Estado) no es la mejor, no es la óptima y obviamente eso se refleja en bachilleres mal preparados. Y desde ese punto de vista yo tengo dos preocupaciones.

Cuando se habla de este plan, uno debería empezar a preguntarse si a los maestros en el Distrito o a los colegios que se contratan, se les debiera pagar de una manera mixta una parte por su servicio y una prima de éxito por la calidad del bachiller o del estudiante que saca, es decir empezar a generar un principio remuneratorio para los colegios y los profesores en donde le pongan interés a la calidad porque de alguna manera digamos hay algún tipo de retribución económica por ese hecho. Hoy da lo mismo porque el maestro no tiene ningún tipo de motivación, distinta al escalafón y relacionada con la calidad de sus estudiantes y podría empezar a generarse esta cultura.

Otro de los problemas es que no estamos articulando el problema de la capacitación con el problema de la capacidad laboral o, antes que eso, el acceso a la educación superior ¿cuántos de nuestros bachilleres acceden a la universidad? Es necesario tener cifras sobre esta situación, estudiar qué está pasando y reaccionar con estrategias claras. De igual forma, es importante que el tema de embarazos en adolescentes se incorpore a las políticas educativas a través de cátedras sobre educación sexual. También debe hacerse más énfasis en la educación cívica, así como en los procesos de socialización, dado que la escuela es el lugar donde nuestros hijos inician este proceso.

Intervención de Víctor Manuel Gómez, Universidad Nacional

Yo tenía la expectativa de que me iba a encontrar con una presentación de un documento en el que hubiera un esfuerzo intelectual, conceptual, interpretativo de los grandes problemas de la educación en Bogotá. Y yo me he encontrado con una lista de acciones y resulta que el problema de la lista de acciones es que puede ser absolutamente subjetiva y arbitraria, uno puede estar de acuerdo o no con ella pero es que ese no es el asunto de un Plan de Desarrollo que requiere de un esfuerzo intelectual evidentemente de interpretación y de integración de los problemas de los cuales se derivan las soluciones, es decir las acciones.

Aquí no encuentro ninguna fundamentación de problemas que son muy complejos, y voy a dar un ejemplo posterior de cómo dependiendo de cómo yo interpreto un problema, las acciones pueden ser completamente distintas de las aquí planteadas;

entonces voy a dar un ejemplo no mas. Y se refiere un poco a lo que habló mi antecesor sobre el problema de la formación de los jóvenes.

Haber yo quiero decir lo siguiente, ser bachiller pobre en Bogotá es el peor de las circunstancias posibles, primero porque ser bachiller pobre le toca competir con por lo menos otros 200 mil jóvenes que llegan a Bogotá en busca de oportunidades de educación superior, pero además si es bachiller pobre en Bogotá resulta que la estructura de oferta de oportunidades educativas del nivel superior solamente alcanza como para el 10 o el 15% del total de los 70 mil o 60 mil jóvenes que están saliendo de bachillerato en Bogotá, por el momento competir con el resto del país, entonces ahí hay una problemática supremamente complicada.

La estructura de la oferta implica que digamos sumando todas las ofertas de la Nacional, de la Distrital inclusive la Militar del colegio Mayor de Cundinamarca, etc., etc., son un total de 15 mil para un total de 270 mil solicitudes que se presentan cada año en Bogotá, de los cuales 60 mil más o menos pertenecen a jóvenes de Bogotá. Pero es que el problema de la estructura de oferta implica que el 95% de esas ofertas son para carreras largas, para ser doctores intelectuales, lo único que se ofrece distinto de las carreras largas son los pocos programas que hay en la Distrital en Ciudad Bolívar en la facultad de tecnologías.

Entonces hay un problema de fondo y es que la estructura de la oferta para los jóvenes egresados de bachillerato en Bogotá es absolutamente orientada a una sociedad absolutamente distinta a la que tenemos en éste momento; yo hubiera esperado una interpretación de éste tipo de temas para poder saber si la propuesta de acción con el SENA, por ejemplo, es una propuesta que tiene sentido o no tiene sentido, si la acción con respecto Icetex es suficiente o es absolutamente insuficiente.

Me parece que frente a esa problemática se requiere una interpretación de un problema muy complejo que pueda llevar a acciones tan distintas a las que se plantearon como por ejemplo que el Distrito necesita una política de educación superior completamente distinta a la que ha hecho con la Distrital, que necesita repensar la Distrital, que necesita crear instituciones de educación superior nuevas de orden digamos de carácter técnico o tecnológico que superen el cuento de la educación larga de carreras largas que pueda ofrecer por ejemplo educación corta por ciclos.

Y quisiera acabar básicamente diciendo en relación a lo que decía mi compañero anterior, el tema de la calidad y ese es un problema tan complejo que por ejemplo él sigue pensando que la calidad se mide por los exámenes de admisión, digamos por los exámenes de Estado y ahí tenemos todo un debate que tiene que dar digamos la Nación-Distrito, sobre si calidad se mide en las pruebas estandarizadas o si la utilización de pruebas estandarizadas lo que ha hecho básicamente es reducir la calidad de la educación a aquello que se pueda medir, es decir la psicometría se convirtió en una especie de camisa de fuerza sobre la calidad de la educación. Hay

muchas cosas que no se miden en las pruebas estandarizadas y el examen de Estado, que son parte de la calidad de la educación.

Y dónde se mide por ejemplo la calidad de la educación estética, dónde se mide la calidad de la educación para la ciudadanía, dónde se mide la calidad de la educación personal, dónde se mide la calidad por ejemplo de la educación científica y tecnológica; ninguno de esos temas se miden y ninguno de las pruebas estandarizadas que tanto se han implantado en Bogotá en las últimas administraciones Distritales en la educación. Entonces bienvenido el tema de la calidad de la educación pero si nos metemos en el tema de la calidad de la educación habría que cuestionar todo lo que estamos haciendo en términos de cómo se mida la calidad de la educación.

Intervención de Juan Carlos Ocampo, Asesor del Concejal Francisco Noguera

Sobre la propuesta aquí presentada por la Secretaría de Educación tenemos que decir y estamos de acuerdo con lo planteado por el Concejal Omar Mejía (el doctor Noguera así lo planteo en el debate) el tema de la cobertura y el tema de la calidad de la educación tienen que ir acompañados de la identificación de unas fuentes de financiación para poder adelantar esos proyectos; y nos parece que en la presentación que hoy se ha hecho no ha sido claro el establecerse ese tipo de fuentes de financiación.

Segundo, en el tema de formulación de un Plan de Desarrollo hay unos principios fundamentales de los planes de desarrollo y entre esos esta el principio de la continuidad, Bogotá ha avanzado fundamentalmente en el tema de la educación, Bogotá hoy es la única ciudad en América Latina que cuenta con un instituto para la investigación educativa y el desarrollo pedagógico, un instituto que puede velar perfectamente por el tema de la calidad de la educación a partir de que los maestros socialicen las experiencias que ellos tienen y encuentren el apoyo gubernamental o del Estado para que el resto de maestros las conozcan y las conviertan en estrategias fundamentales para el mecanismo de la calidad de la educación.

Bogotá ha mejorado el nivel de las coberturas, por supuesto que como lo denunciaba el concejal Noguera en el reciente debate sobre cobertura de la educación, para este año el tema de la cobertura de 3 puntos por encima de la capacidad que tenía Bogotá para ofrecer cupos fue superado con relación a los años anteriores, y por eso de pronto el tema que se vio de tantos niños que no pudieran acceder al Sistema Educativo Distrital.

Nos parece importante señalar que dentro de las políticas que aquí ha expuesto la Secretaría de Educación sobre el tema de la participación y el reconocimiento de los sujetos de la educación, debe ser un proyecto que vaya encaminado a reconocer un

problema que hoy tiene la escuela en nuestro país, y es que la escuela de hoy es una escuela que perdió su principal aliado que es la familia.

Hoy la familia no existe como institución aliada en el proceso de formación o de construcción de esos nuevos seres y me parece que en ese proyecto de reconocimiento de los sujetos educativos debe buscar consolidar realmente algo que esta expuesto en la ley 115 y que esta formulado en la Constitución Política pero que en la escuela hoy no es una realidad y es la existencia de la comunidad educativa, el respeto y la participación de los diferentes estamentos que integran la comunidad educativa.

Con todo el respeto por los maestros y por lo que aquí se ha hecho, hoy se puede decir sin temor a equivocarnos que tenemos unas escuelas autocráticas, unas escuelas que no tienen un gobierno escolar como lo formuló la ley que no permiten la participación del estamento estudiantil, que no permiten la participación del estamento de padres de familia, del estamento de los profesores, como esos estamentos que integran el gobierno escolar.

Bienvenido entonces esa propuesta por parte de la Secretaría porque creemos que en la medida que al estudiante acompañado de los padres de familia se les permita tomar las decisiones podemos entonces estar formando los estudiantes que tengan las competencias de interpretar una situación de argumentar una situación y de proponer una solución a la situación. Nos parece todo ello muy importante.

Y con relación a la necesidad de cerrar la brecha entre lo que es el proceso de formación y lo que es el sector productivo hay que cerrar esa brecha y unirlos, pero no hay que unirlos para que nuestros estudiantes el día de mañana salgan de su institución educativa como hoy salen con una carpeta, con una hoja de vida para buscar un empleo, me parece que ese enfoque es equivocado. Hay que cambiar esa carpeta, nuestros estudiantes tienen que salir hoy con una carpeta pero con la posibilidad de formular un proyecto; por lo tanto debemos de dirigir los proyectos educativos institucionales a que sean capaces de formar emprendedores, personas capaces de proponer nuevas cosas, de proponer nuevas iniciativas al sector productivo de nuestro país; creo que hacia allí debe estar dirigida la discusión sobre el tema de cómo se debe dar la discusión sobre la formulación del PEI.

Y para fortalecer y con ello finalizar lo que señalaba el profesor de la Universidad Nacional, yo creo que la discusión de proyecto de Plan de Desarrollo deben de mejorarse con todo respeto formular una propuesta, indudablemente a las comunidades hay que llevarles es una herramienta que permita diagnosticar un problema, y cómo se diagnóstica un problema?, que la comunidad pueda encontrarse en un foro donde frente a un problema se miren cuáles son las causas y cuáles son las consecuencias y con la formulación de una matriz de ese tipo entonces poder encontrar cuáles pueden ser las alternativas de solución.

Así se puede plantear un Plan de Desarrollo con participación ciudadana, porque si nosotros les llevamos de una vez las alternativas sin que la gente identifique el problema, identifique cuál fue la causa y cuál es la consecuencia, entonces creo que la gente puede sentirse como invitada de piedra a la discusión de Plan de Desarrollo.

Intervención Jorge Enrique Vargas, Experto en temas sociales

Voy a compartir con ustedes unas reflexiones muy puntuales a propósito de lo dicho. Sobre cobertura y acceso a la educación, cuando uno tiene coberturas muy altas la mayor parte de los problemas que hay no se enfrentan de la misma forma que cuando se enfrentan coberturas bajas. Es decir, el crecimiento adicional ya no se enfrenta tanto desde el lado de la oferta sino desde el lado de la demanda, o sea ya los problemas no son esencialmente que no tengamos cupo o maestros, sino que los niños por alguna razón no están llegando a la escuela.

Y entonces la estrategia ahí cambia y en Colombia tenemos muy poquitos antecedentes del manejo de este tipo de estrategias que tienen que ver con volver el problema de la educación un problema público y no simplemente familiar; o sea que haya una vigilancia estricta sobre la voluntad de los padres mandar a sus hijos a la escuela, que haya estímulos e incentivos que en algunos casos son necesarios, etc. y quizás esa consideración vale la pena hacerla.

Una segunda consideración también puntual es ésta, hay un estudio (creo que probablemente es el más concreto en esa área) sobre el impacto de la nutrición en la educación hecho por el Banco Mundial en 70 países, que encuentra una cosa sorprendente y es que el impacto en el rendimiento educativo y en los ingresos posteriores de tener nutrición en la escuela es muy bajo; pero el impacto de tener nutrición en la escuela más educación nutricional, es altísimo. Porque por nutrición la escuela uno soluciona unos problemas de corto plazo, pero se le descuadra las cosas otra vez en vacaciones, se le descuadran los fines de semana.

Con nutrición más educación aprovechando la nutrición para educación nutricional a las familias desde los mismos niños y directamente a las familias, la potenciación del impacto llega a ser sorprendente como que los rendimientos laborales los rendimientos de ingresos posteriores que encuentran en ese estudio del Banco Mundial, son hasta el 30% más altos, cuando si simplemente hay nutrición son 2-3% más alto.

Entonces yo quisiera sobre todo poner el énfasis en un punto en el que supongo estar en disidencia con la mayoría y con el enfoque que tiene en ese aspecto el plan. Yo creo que tenemos que pensar que el objetivo de la educación es formar mejores personas no mejores trabajadores. Y que no le podemos pedir en absoluto a la educación primaria y secundaria a la educación media, a la educación básica y media que forme para el trabajo; tendremos que pedir que la gente sea mejor gente.

Y la formación para el trabajo le compete al mundo por bachillerato, carreras cortas, carreras largas, formación laboral tipo SENA, etc. Fíjense que nosotros con nuestros hijos no esperamos que en la escuela aprendan a trabajar, quienes tenemos la fortuna de tenerlos en colegios privados, nosotros esperamos que en la escuela aprendan a pensar, que en la escuela aprendan a socializar, que en la escuela aprendan a compartir y a ser solidarios, que aprendan el ejercicio y el respeto de sus derechos y de los demás.

Cuando nosotros reducimos el peso del aprendizaje de la física por enseñar torno, estamos haciendo un recorte atroz en la formación. Yo no esperaría que el sistema escolar de básica y media forme en nada para el trabajo en nada, pero que si cree las habilidades que hacen que con una inversión relativamente pequeña formación laboral se pueda hacer un aprendizaje muy grande laboral porque se tienen las bases. Obviamente una persona que tiene mejor formación básica tiene la capacidad de asimilación de aptitudes laborales y actitudes laborales también mucho más acelerada y tiene condiciones para ser mucho más productivo.

Entonces yo llamaría la atención y no es concepto personal de hecho es así en el mundo excepto en América latina que nos empezamos a apartar de esos planteamientos que no pensemos en la escuela para formar para el trabajo en la escuela básica y media y mucho menos pensar que sea en la escuela de los pobres mientras mantenemos la escuela de los ricos en el ámbito del conocimiento y de la socialización el aprendizaje.

Y ahí el último punto, yo creo que tenemos un problema muy serio en Bogotá y en todo el país, en que la escuela se ha vuelto más un aprendizaje solo del conocimiento y ha perdido la dimensión básica del aprendizaje escolar de el aprendizaje de la socialización de la solidaridad, etc., etc. Hace casi 10 años se hizo una investigación dentro del programa Pleyade, que mostraba una investigación que con 75 mil estudiantes de primaria y secundaria de todo el país básicamente primaria, en la que se le preguntaba qué es lo que más te gusta de la escuela y qué es lo que menos te gusta. Y entonces por supuesto las respuestas de qué es lo que más te gusta eran la maestra, la clase de matemáticas, el recreo, etc., como es de esperar, pero la respuesta de mayor frecuencia en qué es lo que menos te gusta es aterradora porque es, los compañeros.

Y eso parecía completamente inconcebible y entonces con una muestra tratamos de saber por qué, porque me pegan, porque me roban, porque se burlan, etc. y si eso esta pasando en la escuela estamos reproduciendo la escuela modelo conflicto y no la solución del conflicto. Y hoy en día en las escuelas de Bogotá uno encuentra que hay permanentes situaciones de realimentación del conflicto y de ruptura de la solidaridad. Entonces ahí no estamos haciendo paz ni tenemos una sociedad de convivencia. Y ese tema no se soluciona con clases de cívica.

Responde Catalina Velasco, Subsecretaria de Planeación y Finanzas de la Secretaría de Educación del Distrito

Quisiera hacer 2 o 3 comentarios muy puntuales, el primero en relación con la intervención del doctor Omar Mejía frente a recursos. Por supuesto esa es una tarea que se está realizando en éste momento, nosotros tenemos una propuesta de metas y de costeo que se están evaluando en la Secretaría de Hacienda y en el Departamento de Planeación Distrital.

La primera propuesta sobre el Plan Total de desarrollo de la ciudad de 21 billones y los costos que implicaría la propuesta que ustedes acaban de escuchar es del orden 7.1 billones y se está evaluando cuáles serían las cuentas de recursos que serían varias. Y esperamos que una vez tengamos la disponibilidad y por supuesto considerando diferentes riesgos como por ejemplo una eventual disminución de transferencias que cambiarían los objetivos frente a los cuales nos podríamos comprometer, pues fijaremos las metas definitivas.

Me entristece que se haya ido la Concejal Gilma porque ella mencionó 2 puntos muy importantes que quisiera comentar, el primero en relación con los estándares en infraestructura, ella señala que hay unos óptimos de infraestructura frente a los cuales en diferentes acciones sociales se ha venido avanzando en la ciudad; pero nosotros discutimos y reflexionamos frente a cuál es el impacto de la infraestructura sobre la calidad de educación que reciben los niños y las niñas, y tenemos claridad que llega un punto en que un millón de pesos de más o un peso de más de infraestructura no quiere decir una unidad de más en calidad, es decir los rendimientos marginales de la infraestructura sobre la calidad se vuelven cero.

Y en este momento sabemos que hay que incorporar un factor adicional para que la calidad aumente y esto es el componente pedagógico en todos sus desarrollos, queremos llegar a la mejor combinación de recursos para alcanzar el óptimo posible de calidad y vemos que no necesariamente necesitamos una inversión de esa envergadura para que los niños aprovechen de la mejor manera la educación que reciben. Esto es muy evidente en la educación preescolar, todos los estudios señalan que la mejor educación preescolar es una maestra con el menor número de niños en un ambiente que ojalá sea lo más parecido a la casa de los niños, un muñequero y un patiecito y una arenera para que haya el más cercano contacto entre la maestra y los niños; esto no implica una enorme inversión en infraestructura implica una enorme inversión en recurso humano en talento humano; entonces hacia eso nos queremos dirigir cuando hablamos de diferentes enfoques en la inversión y en infraestructura.

Sobre el otro punto que ella señala relativo a los niños trabajadores, comparto su posición de que los niños trabajadores son niños explotados. Sin embargo, nosotros sí creemos que no hay que promover que las familias exploten a sus hijos pero sabemos que hay 40 mil niños y niñas que cualquiera sea la condición, están en esta situación de explotación y tenemos que hacer algo y ese es un objetivo muy

importante para nosotros porque son niños explotados a quienes hay que devolverles la garantía de sus derechos. Entonces tenemos que trabajar de manera técnica y conceptual en el desarrollo del programa porque definitivamente no queremos dejar esos niños solos, porque sus derechos son violados.

En relación con la propuesta del Concejal Fino sobre el incentivo económico a los maestros, yo quería plantear un aspecto muy importante y es que el 75% de la calidad en la educación o del logro de los niños y niñas no depende de la educación del maestro sino del entorno familiar y social, del nivel educativo de sus padres, etc. Entonces sería injusto darle ese peso tan grande a los profesores que hacen un enorme esfuerzo pero que no inciden en el 100% del logro de sus alumnos, pues, repito, tres cuartas partes del logro educativo depende de las condiciones familiares.

También quiero subrayar que la familia para nosotros es muy importante por lo que anotaba anteriormente relacionado con su gran impacto en la educación de la niñez y la juventud. Y frente al tema de la alimentación escolar sabemos que una de las barreras al acceso es que los niños no tienen qué comer y van al colegio a comer, así como muchas otras barreras al acceso como sabemos que es el transporte, por ello es importante fortalecerlas de la mano de la educación alimentaria.

Finalmente les agradezco mucho a todos, todos los comentarios positivos y constructivos que hicieron a este Plan y tendremos en cuenta lo mejor de todos sus aportes para poderlos incorporar.

LA POLÍTICA DE SALUD EN EL PLAN DE DESARROLLO

Mesa de Trabajo Bogotá Cómo Vamos

Presentación de Mario Hernández, Director de Planeación y Sistemas de la Secretaría de Salud del Distrito

Quiero hacer una introducción a esta presentación porque tiene que ver justamente con la manera como ustedes formularon los retos. Si uno mira los retos resultantes del esfuerzo que se ha hecho en el programa Bogotá Cómo Vamos en relación con la administración pasada, en salud en particular, se encuentra que hay unos retos que tienen que ver con el aseguramiento de los pobres, es decir, aumentar las coberturas del sisben en la población de niveles 1 y 2; otro reto tiene que ver con la atención al comportamiento del régimen contributivo, que es aseguramiento.

Los otros retos buscan seguir generando unos indicadores de impacto grandes, gruesos, en temas como la mortalidad materna y la mortalidad infantil en menores de cinco años por infección respiratoria aguda y por enfermedad respiratoria aguda y eso es un elemento clave; continuar fortaleciendo las coberturas de vacunación nos parece que es un indicador importante para ustedes; también el fortalecimiento de campañas estratégicas de salud sexual y reproductiva, y la consolidación de una red hospitalaria en relación con las redes sociales que se han venido desarrollando en los últimos años.

En principio compartimos varios de estos retos, pero para nosotros hay una forma de ordenarlos mejor; y más que ordenarlos, orientarlos en una dirección más clara como política de salud. Después de varios esfuerzos para precisar cuáles serían los ejes de la política pública de salud, les voy a presentar lo que hasta ahora llevamos, porque este es un proceso de construcción permanente; pero también les voy a contar cómo estamos reinterpretando la situación de salud y, sobre todo, la respuesta que hemos tenido en Bogotá a esa situación de salud con el sistema de seguridad social actual, pues de ahí se desprenden mucho más claramente estos ejes de política.

Bien, en principio partimos de la base de que hay un mejoramiento en todos los indicadores tradicionales de morbilidad y mortalidad en Bogotá, incluso en indicadores demográficos como expectativa de vida al nacer, tasa de fecundidad, ese tipo de aspectos. Efectivamente esos indicadores gruesos de mortalidad general, mortalidad materna, mortalidad infantil, mortalidad por EDA, en principio han mejorado. Y uno puede decir que ese es un efecto que en parte le corresponde al sector salud, es decir, que de alguna manera el sistema de salud puede jactarse de que esos son resultados propios; pero quienes conocemos la construcción de esos indicadores sabemos que eso también es un resultado de condiciones de vida, de la confluencia de una cantidad de factores que pueden afectar de una manera importante los indicadores, sin que el sistema de salud haga algo; es decir, los indicadores se afectan positivamente porque mejoró el agua potable, porque hay más

servicios públicos en general, porque la gente tiene más acceso a ciertos servicios básicos que no son exactamente servicios de salud.

Entonces, reconocemos que eso existe, pero nos parece insuficiente atribuir a esos indicadores ganancias y mejoramientos en el sistema de salud y en los servicios de salud. Ese es el primer elemento. El segundo es que efectivamente se reconoce que hay un impacto positivo sobre el sector salud de una serie de intervenciones sostenidas en la ciudad, por ejemplo, todo lo que tiene que ver con cultura ciudadana, que es algo que efectivamente hay que avalarle al alcalde Mockus porque implicó una serie de cambios en la identidad de los ciudadanos respecto a la ciudad, en la orientación de las acciones hacia la incorporación y el respeto de ciertos valores, el apropiarlos que guíen nuestra acción cotidiana como ciudadanos, incluida la cultura tributaria, que es una ganancia importante en la cultura ciudadana.

También ha habido una inversión sostenida en infraestructura, en espacio público, en transporte; acciones que, sin duda, han mejorado la calidad de vida y tienen impacto sobre salud. Sin embargo, con el grupo inicial de gobierno y aun desde la campaña del actual alcalde se ha hecho el esfuerzo de ver cómo se comporta la pobreza en Bogotá y tratar de desplazar la mirada del indicador de necesidades básicas insatisfechas. Este indicador básico de progreso ha mejorado fuertemente en Bogotá en los últimos diez años, siete puntos, pero al pasar de ese indicador a una mirada de la línea de pobreza, que tiene que ver es con ingresos, se puso en evidencia algo que es dramático y muy importante como orientador de políticas, y es que a pesar de las mejoras en eso que se ha llamado la ciudad moderna, en cultura ciudadana y en infraestructura, existe un incremento de la pobreza identificada por ingresos. Y así se determinó una disminución simultánea en el acceso a una cantidad de servicios básicos, y en primer lugar la alimentación.

Con ese cambio en la interpretación de pobreza nosotros dijimos: bueno, y eso cómo se traduce en salud, cómo puede uno ver si tiene algún efecto en salud. Y encontramos varias cosas. Primero, que efectivamente hay inequidades, desigualdades injustas, y evitables para ser más preciso, en la forma como se comportan los indicadores de morbilidad y de mortalidad. Encontramos que al comparar la mortalidad de menores de cinco años por cada 100 mil durante 2002, en la localidad de Ciudad Bolívar fue de 250.9, mientras que en Teusaquillo alcanzó 166.08.

También analizamos la mortalidad por causas perinatales, que se relacionan con la calidad de la atención prenatal, con el seguimiento del embarazo y con ese primer momento posterior al parto, que es el puerperio, es decir, todo lo que requiere un parto de buena calidad. Y las diferencias entre localidades también son enormes. Igual ocurre en mortalidad por embarazo, parto y puerperio y desnutrición aguda; miremos por ejemplo, Usme: 13.87, Usaquén: 3.3. Y esto coincide justamente con las seis localidades prioritarias, a las que se suman otras dos, Rafael Uribe y San

Cristóbal, que siguen siendo muy problemáticas y vamos a tener que ver como se incluyen.

Ahí tenemos un elemento clave y es que las tasas habituales de los indicadores en salud se comportan diferente de acuerdo con el ingreso, o por lo menos con la línea de pobreza medida por ingreso. Y efectivamente hay coincidencias fuertes entre nivel de ingresos y nivel de los indicadores en salud, así que la inequidad es el primer problema que habría que resolver.

Además, cuando se mira la capacidad de respuesta del sistema de salud –que está operando bastante mejor en Bogotá que en cualquier otra parte del país– encontramos seis o siete problemas claves, que son los que tenemos que afectar.

El primero es la fragmentación del sistema de salud. Fragmentación en varios sentidos porque no es solamente en cuanto a los planes de beneficios, que significan ya una enorme fragmentación al diferenciar el acceso, la oportunidad y la calidad de la atención de acuerdo con los regímenes de afiliación; sino que también en las relaciones entre administradores, prestadores y usuarios hay una serie de fragmentaciones que no permiten hablar realmente de un sistema de salud.

Hay fragmentación entre los rectores del sistema en los distintos territorios; por ejemplo, el Ministerio de la Protección Social y el Consejo Nacional de Seguridad Social ejercen una macrorregulación, pero en el Distrito hay unos cortocircuitos que no permiten que nosotros ejerzamos esa rectoría de una manera clara, como entidad territorial.

Hay fragmentación en cuanto a la capacidad de pago. Cada vez más la atención depende de la capacidad de pago de las personas. Claro que decimos: “no, pero si solamente hay régimen contributivo y régimen subsidiado”. Pero estamos encontrando que en Bogotá hay una gran bolsa que corresponde al 30 por ciento de la población pobre no asegurada o vinculada, que no ha podido disminuir porque son personas que no logran entrar al régimen contributivo, no logran sostener una capacidad de cotización permanente pero tampoco son suficientemente pobres para entrar al régimen subsidiado. Eso lo sabemos todos los que trabajamos en salud; entonces hay que reconocerlo.

Aparte de eso, está la medicina prepagada, que concentra el 35 por ciento de los gastos, de los recursos que corren por el sistema de salud, para atender entre el 5 y 7% de la población, a veces de manera digamos sobrepuesta al régimen contributivo. Además de eso están los regímenes especiales del 3%. Entonces sí tenemos una fragmentación muy grande en el sistema, que hay que ver cómo la vamos a solucionar.

Hay una escasa rectoría –en un sentido muy amplio– de los entes territoriales y sobre todo del Estado en todo el sistema. Rectoría que significa hacer cumplir las reglas de

modulación del mercado, pero tenemos poca capacidad para hacerlas cumplir en un ente territorial del tamaño de Bogotá. Rectoría que también significa orientar políticas públicas, establecer prioridades e involucrar a todos los actores en el desarrollo de esas prioridades de acción política pública; pero no tenemos instrumentos reales y efectivos para hacerlo.

Por ejemplo, la Secretaría Distrital de Salud no puede afectar en lo más mínimo el régimen contributivo; estrictamente hablando no tiene instrumentos, herramientas legales para afectar lo que ocurre en el régimen contributivo, porque la vigilancia, el control y todas estas funciones recaen en la Superintendencia Nacional de Salud y en el Ministerio de la Protección Social. Y en la práctica están recayendo en la Corte Constitucional a través de tutela. Nosotros como ente territorial no podemos ejercer realmente una regulación seria y clara en el régimen contributivo, desde el punto de vista normativo; nos toca más bien dialogar, ejercer esa rectoría a partir del consenso porque es la única cosa que podemos hacer. Pero de ahí a ser un poco más clara, más fuerte.

Otro problema serio es la ausencia de un sistema de información integrado –para no decir único– entre los distintos procesos del sistema, que permita entender cuáles son las necesidades de salud de la población y poder orientar la política. Estamos así de débiles porque no tenemos un sistema de información fuerte. Hay en este momento en Bogotá un predominio de la oferta privada con una alta concentración de prestadores de salud en el norte de la ciudad, obedeciendo a un comportamiento de mercado, lo cual tiene que ver un poco con la incapacidad de regulación del Estado para facilitar el acceso a los servicios. El mercado se concentra en ciertas áreas de Bogotá y obliga a toda la población a comportarse de cierta manera.

En cuanto al aseguramiento, hay un aumento pero los afiliados tienen problemas de acceso que tienen que ver con una cantidad de procedimientos que concentran la decisión y la oportunidad en el asegurador y se convierten en limitaciones para responder realmente a la necesidad en todos los regímenes, a menos que se pague muy bien por lo que se recibe. Ahí tenemos un problema grave en el que los más afectados son los pobres.

Hay una baja capacidad de respuesta en el campo de la salud pública, en un sentido amplio. Tiene que ver con la rectoría pero también con la capacidad de gestión de un ente territorial para afectar cosas tan importantes como lo que pasa con el relleno sanitario de doña Juana. Nuestros instrumentos, nuestra capacidad y los recursos disponibles son escasos para responder a retos de ese tamaño. En Bogotá hemos perdido gestión en salud pública a pesar de una serie de esfuerzos. Reconocemos lo que se ha hecho en los últimos cinco o seis años, pero la capacidad de gestión frente a problemas estratégicos es todavía baja.

Otro elemento es la participación social. Salud es uno de los sectores que más ha avanzado, pero estamos encontrando que es una participación terriblemente

institucionalizada, ligada a los servicios. Hasta ahora se progresaba en la idea de participación como ejercicio de la ciudadanía, en el sentido de autonomía y participación en decisiones públicas como sujetos de derecho, pero no se desarrolló muy bien y ahora nos concentramos cada vez más en una participación que atiende a la idea del usuario consumidor de servicios que lucha por la calidad de su atención puntual, de una manera bastante individualista a pesar de los esfuerzos de organización y de agrupamiento. Tenemos una participación con características que no son convenientes a la hora de pensar en acciones colectivas, acción pública, fortalecimiento de lo público.

Si uno entiende toda esta cantidad de problemas, puede ver que la política tiene que afectarlos de una manera significativa. El Plan de Desarrollo Bogotá sin indiferencia se propone de entrada avanzar en ese proyecto que dejamos en la Constitución del 91, un Estado social de derecho que implica avanzar en la garantía de los derechos de todos los bogotanos, pero derechos que no están jerarquizados por generaciones sino que son derechos integrales. Inscribamos la salud en esa lógica de los derechos y que la política pública de salud esté orientada a garantizar el derecho a la salud pero con unas precisiones, entendiendo salud como la realización de los proyectos de vida de las personas, más allá de la ausencia de enfermedad, y que esos proyectos de vida de las personas se realizan, se materializan, en condiciones de vida, en relaciones sociales y en decisiones y opciones individuales óptimas, favorables a esos proyectos.

Esa es una definición amplia de salud que nos permite entender el derecho a la salud como la integración de cuatro grandes tipos de derechos que se relacionan entre sí. El derecho a la vida, en el sentido del derecho a la existencia y ligado a esa conexión que hay entre la atención de los enfermos y el derecho a la vida, la cual ha desarrollado bastante la Corte Constitucional. El derecho a la asistencia médica cuando se requiere, que está claramente establecido en todos los pactos internacionales y se refiere a la oportunidad, la calidad y la ausencia de obstáculos a la hora de tener una necesidad de atención de enfermedad; pero una atención integral incluye la prevención, la rehabilitación, todo lo que se requiere para superar el problema de la enfermedad.

El derecho al bienestar, como lo llama en este momento la Corte Constitucional en Colombia dice que hay unas condiciones para el bienestar y es importante que el Estado propicie una serie de interacciones entre los sectores y la gestión pública para garantizar esas condiciones de bienestar. Y finalmente, el derecho a la participación, en el sentido de sujetos autónomos con capacidades, sujetos de derechos y no solamente sujetos de deberes. Esas relaciones entre deberes y derechos hay que diferenciarlas bien de manera que uno pueda por lo menos entender que los derechos tienen expresiones en tres niveles: primero, derecho de los ciudadanos, segundo, deber del Estado de garantizar esos derechos y tercero, responsabilidad social para avanzar en la garantía de esos derechos. La reflexión que hemos hecho alrededor del derecho es una orientación para garantizar el derecho a la salud

entendido como el mejoramiento de la calidad de vida y la salud de la población; hacia allá es que vamos.

Políticas de Salud - Componentes
<ul style="list-style-type: none">▪ Garantizar el derecho a la salud entendido como el mejoramiento de la calidad de vida y la salud de la población.▪ Ejercer la rectoría del Sistema General de Seguridad Social en Salud en el Distrito Capital.▪ Orientar la prestación de servicios hacia la calidad de vida y la autonomía de las personas a través del desarrollo del modelo de atención familiar y comunitario.▪ Garantizar acceso a servicios de urgencias y atención primaria en salud a la totalidad de la población.▪ Garantizar acceso a servicios de urgencias y atención primaria en salud a la totalidad de la población.▪ Consolidar la red pública de servicios.▪ Afectar de manera significativa los determinantes del proceso salud enfermedad a través de intervenciones de alto impacto en salud pública.▪ Fortalecer el ejercicio de ciudadanía en salud.▪ Consolidar la red pública de servicios.▪ Afectar de manera significativa los determinantes del proceso salud enfermedad a través de intervenciones de alto impacto en salud pública.▪ Fortalecer el ejercicio de ciudadanía en salud.

Empezamos por definir unos componentes de política. El primero es ejercer la rectoría del sistema general de seguridad social en salud en el Distrito, para lo cual hay que buscar elementos normativos pero también hay que desarrollar una cantidad de esfuerzos de legitimidad social y asumir el papel de la Secretaría para involucrar a todos los agentes del sistema en la lógica de la garantía del derecho. A los usuarios no hay que darles la idea de que el Estado es el único que tiene que actuar para garantizar derechos, sino configurar una acción colectiva Estado - sociedad para avanzar en ese reto.

Otro componente del eje central de política es orientar la prestación de servicios hacia la calidad de vida y la autonomía de las personas. Aquí viene un mecanismo clave, estratégico, de todo el sistema: un modelo de atención integral con enfoque familiar y comunitario; vamos a desarrollar ese modelo de una manera progresiva y con los agentes con que podemos efectivamente trabajar de una manera autónoma, como la red hospitalaria pública desde el primero hasta el tercer nivel.

Un componente clave es garantizar el acceso a servicios de urgencia y atención primaria de salud en la totalidad de la población. ¿Por qué hacemos énfasis en esos dos elementos? Allí es donde vamos a ver más materializado el derecho, porque desde la Constitución Política, en la Ley 100 y en toda su normatividad se ha dicho que las urgencias están ligadas al derecho a la vida, que eso debe ser universal y que debe ser una atención sin ninguna restricción. Pero en las relaciones entre los agentes se está discutiendo qué es una urgencia, qué es atención inicial de urgencias, cuándo se cierra el ciclo de la atención y cuándo comienza un ciclo nuevo que corresponde a distintos pagadores.

Ese problema se ha convertido en el principal obstáculo para que la gente pueda acceder a urgencias. En la Secretaría tenemos desde hace por lo menos cinco años un centro regulador de urgencias que opera todavía de manera parcial; vamos a aumentar su capacidad de acción con una serie de instancias de macrorregulación que nos toca negociar en el plano normativo, con microrregulación y ejerciendo la rectoría mediante una regulación para garantizar que todo el mundo tenga acceso a las urgencias. Ese es un reto que tiene que ver con el derecho a la salud y el derecho a la vida.

También hablamos de atención primaria de salud en un sentido más bien histórico. En la década de los setenta se llegó al pacto fundamental Almadata, atención primaria de la salud, que es la mala traducción del anglosajón *primary care*, donde lo primario es lo indelegable, lo ineludible, la primera entrada al sistema de salud en su conjunto. Se puede hacer *primary care* en urgencias, en unidades de cuidado intensivo, en cualquiera de los niveles de atención, porque hay que garantizar una puerta de entrada ineludible y después unos procesos de atención completa para asegurar la atención integral de la población.

En nuestros países tradujimos eso como un primer nivel de atención hecho por promotoras de bajo costo, sin capacidad resolutoria y que supuestamente trataban diarreas y enfermedades como la infección respiratoria, pero allí no hay realmente una concepción amplia y clara de *primary care*. La idea es retomar eso. La Organización Mundial de la Salud acaba de publicar en su informe del año pasado que es necesario retomar el enfoque de atención primaria de salud en el sentido amplio que requiere porque no hemos avanzado un ápice; las metas de salud para todos en el año 2000 se nos quedaron en veremos y es necesario retomar estrategias de ese estilo. El modelo de atención familiar y comunitaria es precisamente una manera de organizar las cosas para garantizar la atención primaria de salud, con urgencias y atención primaria como dos ejes estratégicos de la garantía del derecho a la salud.

Un componente más es consolidar la red pública de servicios, lo que es muy importante porque sistemáticamente se ha oído la queja de una caída progresiva de la red pública hospitalaria que tenemos en el país, que obedece a este modelo de competencia entre públicos y privados sin entender muy bien la lógica de lo público, los lastres acumulados, las responsabilidades y las formas de administrar lo público. Como no entendimos nada de eso, esperábamos que de un año a otro los hospitales públicos se comportaran como agentes de mercado perfectamente libres que ofrecen por primera vez su servicio y que pueden manejar los costos sin ningún problema. Y así quebramos una cantidad de hospitales.

Bogotá ha logrado sostener una red hospitalaria pública que está mejorando y que financieramente puede seguir y mejorar su capacidad, pero necesitamos convertirla en red porque hasta ahora los hospitales siguen comportándose como agentes de mercado individuales que compiten entre ellos y con los agentes privados. Hay que

hablar de red e incluso propiciar en el sector privado la configuración de redes que nos ayuden a disminuir costos y a mejorar la efectividad y la eficacia de las intervenciones en salud.

Otro componente que se nos convirtió en algo muy importante es afectar de manera significativa los determinantes del proceso salud/enfermedad mediante intervenciones de alto impacto en salud pública. Vamos a mejorar nuestra capacidad y nuestra gestión en este aspecto a través de la identificación de problemas estratégicos y vamos a fortalecer el ejercicio de ciudadanía en salud, que es muy importante porque sería más transversal a toda la política. En cualquier servicio se puede ejercer ciudadanía en salud, en el sentido de autonomía y garantía de derechos en cualquier espacio público. En los Consejos Locales de Política Social, por ejemplo, debe haber todo un ejercicio de ciudadanía en salud, pero también en las decisiones amplias de orientación de la política y en la consulta que se hace a la sociedad civil.

Para desarrollar estos componentes de política hemos articulado lo que hacemos y lo que vamos a hacer en tres grandes ejes. Uno se llama *Hacia la salud para todos y todas*, y materializa de alguna manera el derecho a la asistencia sanitaria pero de una manera integral y orientada hacia la calidad de vida de las personas, hacia el ordenamiento de una cantidad de procesos transectoriales e intersectoriales, hacia la creación de *Condiciones favorables para la salud*, que es el segundo componente de la política de salud. El tercero es la *Ciudadanía en salud*, relacionado con el cumplimiento de los derechos en salud en un marco colectivo.

Cada uno de estos ejes de política tiene unos componentes que se van a convertir seguramente en varios proyectos. Estamos viendo a ver si los integramos para que no sea una lista como de supermercado sino más bien la articulación entre grandes campos de acción integrados entre las distintas direcciones y con la red hospitalaria pública.

Hacia la salud para todos y todas

- Avanzar en la garantía del derecho a la asistencia sanitaria.
- Universalización del acceso a la atención integral en salud.
- Modelo de atención integral con enfoque familiar y comunitario.
- Fortalecimiento de: la autoridad sanitaria, la red de urgencias y la red pública hospitalaria.
- Creación del Sistema Integrado de Información en Salud.

El principal componente del eje Hacia la salud para todos y todas, el orientador, es avanzar hacia la garantía del derecho a la asistencia sanitaria, pero estamos nombrando de primero el componente de universalización del acceso a la atención integral en salud y buscaremos que esto se haga con enfoque familiar y comunitario, que es otro componente.

Hablamos de universalización porque en estos cuatro años queremos avanzar primero en lo que nos toca, es decir, en la población que llamamos vinculada y que depende

directamente del Fondo Financiero Distrital de Salud y en la del régimen subsidiado. En esas dos poblaciones que son pobres vamos a empezar rápidamente a desarrollar el modelo de atención integral y en una segunda fase vendrá todo un trabajo con el sector privado y el régimen contributivo para decirles que nos centremos en un modelo de atención integral tratando de universalizar ese enfoque como un modelo clave de atención primaria de salud.

El modelo en sí mismo requiere ser un proyecto porque tiene una gran cantidad de detalles que hay que arreglar. Ahí vamos a hacer una alianza estratégica con varios de los proyectos que se han venido desarrollando, pues esto no es nuevo y hay universidades que forman profesionales en un enfoque familiar comunitario; tenemos como una gran aliada internacional a la universidad de Toronto, que ha hecho experiencias de este tipo en varios países mediante capacitación en servicio, para no tener que esperar la formación de una cantidad de médicos y enfermeras sino empezar a trabajar y a aprender el modelo en la práctica.

Otro componente es el fortalecimiento de la autoridad sanitaria, red de urgencias, red hospitalaria pública; todo esto con la vía de regulación del acceso. La creación del sistema integrado en formación en salud es un proyecto que vamos a incluir en el crédito del Banco Interamericano de Desarrollo, BID. Le estamos poniendo mucha plata y estamos negociando con el Ministerio de la Protección Social, precisamente para que hagamos confluencia y construyamos un sistema que sirva para todo el país, pero que lo hagamos conjuntamente y desarrollemos el modelo primero en Bogotá porque sin información no se pueden tomar decisiones. Vemos que cada uno la está utilizando de acuerdo con sus intereses y falta una visión integradora de la información y de las decisiones.

Condiciones favorables para la salud

- Desarrollo de componentes transectoriales para construir ámbitos de vida saludables.
- Desarrollo de políticas públicas orientadas hacia el bienestar y fortalecimiento de situaciones saludables.
- Aporte de salud a programas transversales prioritarios en materia de salud pública, en especial los ambientales (cuencas de los ríos Tunjuelo y Bogotá, relleno Doña Juana y Agua potable y ruido del aeropuerto).

El eje de Condiciones favorables para la salud tiene un primer componente transectorial que apunta a construir ámbitos de vida saludable en el hogar, en la escuela, en el espacio público, en el trabajo, principalmente.

Otro componente es el desarrollo de políticas públicas orientadas hacia el bienestar y fortalecimiento de situaciones saludables. Esto es lo que estamos haciendo con la articulación de la salud a unas políticas transversales y transectoriales que se están ordenando por ciclo de vida y que van a ser muy visibles dentro de poco. La primera de ellas es precisamente la política de niñez, porque a esta población la hemos visto desde lo que hace cada sector pero sin lograr entender su complejidad para trabajar integralmente. Y la idea es que allí aparezcan las políticas transectoriales y los

compromisos de cada uno de los sectores, en particular el de salud, para el logro de esas políticas por ciclo vital.

También tenemos el componente de aporte de salud a programas transversales prioritarios en materia de salud pública. Hemos encontrado núcleos como el ambiental donde se concentran gran número de entidades que no están haciendo mucho porque cada una de ellas va por su lado, por ejemplo, hay asuntos como las cuencas de los ríos Tunjuelo y Bogotá que ya no son solo un problema ambiental pues tienen que ver con el reordenamiento económico, con el Plan de Ordenamiento Territorial, con ordenamiento social, vivienda, infraestructura y control de diversos riesgos ambientales. El relleno de doña Juana se convirtió en otro problema fundamental pero está atado a una política de manejo de residuos sólidos en Bogotá que se está desarrollando con otras instituciones. También hay otros problemas serios como el del agua potable y el del aeropuerto, que está llegando a un punto en que hay que tomar una decisión con la Nación. Otro tema aquí es el del sida en Bogotá, que ya no es solamente un problema de una población de tal tipo o de tal otro sino que debe verse como un problema de salud pública mucho más transversal. Estos son algunos ejemplos, pero estamos tratando de que el eje sea muy claro.

Ciudadanía en salud

- Favorece el ejercicio de la autonomía de las personas y organizaciones sociales.
- Propicia la participación en la toma de decisiones relacionadas con procesos de atención individual y colectiva.
- Incentiva la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas públicas.
- Fortalece espacios y mecanismos institucionales de participación social en salud.

En el eje de Ciudadanía en salud aparece como objetivo central el ejercicio de la autonomía de las personas y las organizaciones sociales, buscando su participación en la toma de decisiones relacionadas con procesos de atención individual y colectiva y orientando hacia ese fin los espacios que tenemos, porque no podemos simplemente atender la calidad de la atención con muy pocos recursos y estar poniendo quejas y reclamos. Se trata de propiciar que en los escenarios de atención haya reconocimiento y ejercicio de autonomía de las personas. Eso tiene mucho que ver con el desarrollo de la bioética en el mundo, que hoy en día tiene poca injerencia en nuestro país a pesar de que desde hace 30 años se viene hablando de ella en el plano internacional.

Otro componente es la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas públicas con mucha participación ciudadana y el fortalecimiento de espacios y mecanismos institucionales. Tiene relación con el primer punto pero hay una serie de elementos administrativos que nos toca seguir manejando y le damos un componente específico a los mecanismos institucionales de participación.

En resumen, con estos ejes nos articulamos a los tres ejes estratégicos del Plan de Desarrollo y al objetivo articulador de gestión pública. El componente de salud está

especialmente en el eje social del Plan, en distintos programas que habría que ver en detalle.

En Bogotá sin hambre tenemos una participación muy clara en todo lo que tiene que ver con complementos nutricionales, con seguridad alimentaria, con vigilancia y control de los alimentos y de la disposición de esos alimentos. En Capacidades y oportunidades para la generación de ingresos y empleo, que es otro programa del eje social, hay una serie de iniciativas que tienen que ver precisamente con la expansión del modelo de atención y la reestructuración de los hospitales en un sentido más bien distinto al que se ha venido desarrollando; es una política de talento humano para buscar estabilidad laboral en los hospitales y que eso se convierta en un eje del modelo de atención.

La mayoría de los componentes y de los recursos que va a manejar Salud en el Plan de Desarrollo están en el eje social, programa Salud para la vida digna, pero en los otros programas tenemos proyectos que se articulan; luego Salud no puede examinarse solamente por el programa de Salud para la vida digna sino tendría que recorrerse su participación en los otros programas del Plan. Por ejemplo, en Educación de calidad para todos y todas tenemos un programa de escuelas saludables que se ha venido desarrollando y ahora se va a ampliar; en Restablecimiento de derechos e inclusión social, que lo maneja principalmente el DABS, tenemos varias formas de articulación alrededor de unas poblaciones especiales para combatir el trabajo, el maltrato y la explotación infantil. Este programa también está en una fase de reformulación porque va a ser muy afectado por la política transversal de niñez que está en formulación en este momento y donde aparecen los problemas prioritarios de los niños; pero la política va más allá de este programa.

Escuela ciudad y ciudad escuela es una iniciativa de la Secretaría de Educación donde participamos en algunas cosas. Cultura para la inclusión social tiene que ver con todo el desarrollo cultural y también tenemos relación con Recreación y deporte para todos y todas. Estos son los programas del eje social en los que participamos, especialmente en los iniciales, en los otros de una manera puntual con excepción de trabajo infantil, maltrato y explotación, que es mucho más estructural en nuestra política.

En el eje urbano rural, programa Red de centralidades distritales, quiero resaltar un proyecto nuestro que estamos articulando a otras instituciones porque tiene que ver con el desarrollo en el marco del POT de estas centralidades distritales. Centralidades, desde el punto de vista urbano, quiere decir aquellos ejes de relaciones sociales y económicas que ocurren en la ciudad y que promueven y organizan una forma de uso del territorio para satisfacer necesidades muy concretas. Estamos diciendo que una de esas centralidades es el eje hospitalario del Centro, de la calle 1ª, que efectivamente tiene una historia larguísima y que se puede reconfigurar con una gran inversión urbanística como una centralidad Distrital. Lo

estamos manejando como un proyecto urbanístico pero allí está incluida la recuperación de los hospitales San Juan de Dios e Instituto Materno Infantil, con un trabajo con la Nación y con todos los agentes involucrados. No se trata solo de recuperar el hospital San Juan de Dios de una manera puntual o nostálgica sino de incluir ese proyecto en una visión mucho más amplia de ciudad y que realmente ocupe el lugar que merece este tipo de instituciones.

Hay también unos elementos de región integrada para el desarrollo que nosotros vamos a plantear. Participamos en Bogotá productiva en lo que tiene que ver con la exportación de servicios y la generación de empleo estratégico en salud. Con Hábitat desde los barrios UPZ y UPR contribuimos al manejo de una perspectiva de hábitat integral, ya no solamente de vivienda. También en Hábitat urbano rural, que plantea la relación entre lo rural y lo urbano en Bogotá.

Tenemos unos aportes en atención a personas en desplazamiento, pero lo coordina el eje de reconciliación y lo maneja la Secretaría de Gobierno. Y en el objetivo de gestión pública esta el Sistema distrital de información al cual aportamos nuestro sistema de información de manera articulada con los otros sectores. En los otros programas también participamos pero no voy a entrar en esos detalles.

Esta es la forma como se está redactado Salud para la vida digna, que comienza con la garantía, el derecho, a la salud para todos y todas. Así expresamos de entrada nuestro compromiso con el derecho, hablamos de la universalización progresiva de la atención integral con enfoque familiar y comunitario, vamos a respetar las diferencias de género, etnias, ciclo vital, trabajo, etc., pero también vamos a afectar las diferencias que son injustas y evitables y que están relacionadas con la pobreza, la vulnerabilidad, el desplazamiento, la discapacidad. Vamos a hacer intervenciones intersectoriales que afecten la calidad de vida y las condiciones de vida y vamos a fortalecer la salud pública.

Quiero que se queden con la idea, primero, de que Salud no se reduce a un programa del Plan de Desarrollo; segundo, que esta política de salud se articula con otras entidades en distintos programas y, tercero, que estamos contando con la gente a través de un esfuerzo de ciudadanía para que sean el Estado y la ciudadanía los que avancen en esa garantía al derecho.

Preguntas de los Participantes

- Podría especificar aún más sobre la red de centralidades distritales, que se entienden como puntos de encuentro dentro del Plan de Desarrollo, en el marco del eje urbano – rural. Y, por otra parte, ¿dentro del Plan de Desarrollo la recuperación del Hospital San Juan de Dios se tiene contemplada estructuralmente, económicamente, como un programa, como un objetivo, como una meta, como una visión o como cuál sería el sentido?

- Uno puede pensar que el proyecto de salud familiar y comunitaria es muy novedoso. En otros países ha sido uno de los temas claves para lograr acceso, para mejorar calidad de vida, para mejorar salud. Quisiera que me dijera un poquito cómo lo tiene pensado Bogotá, en la parte operativa, para poderlo desarrollar.
- La exposición del doctor Hernández muestra como una reorientación de la política de salud, pero como entiendo que un objetivo de este proyecto es poder hacer un seguimiento de resultados y de percepción ciudadana sobre esos resultados, me gustaría saber de qué manera esa reorientación se traduce en acciones más específicas, pues la presentación es todavía un poco general.
- Veo con mucho beneplácito que hay una integración entre los planes de ciudad y lo que está planteando la Secretaría. Parte de las metas están planteadas de una manera que comparto y es que los resultados en salud no se derivan ni necesaria ni absolutamente, y muchas veces apenas marginalmente, de las acciones puntuales del sector Salud, y la Secretaría presenta dentro de sus proyectos ese mejoramiento en la calidad de vida, en las condiciones del río, del relleno doña Juana, etc. Sin embargo la administración como tal sigue manteniendo una serie de actores separados, así que me gustaría saber ¿cuál es la estrategia intersectorial para definir y plantear las metas que finalmente aportan los proyectos y que trascienden esa parte digamos fragmentada de la administración? Pienso que la intersectorialidad es una cosa muy importante pero me gustaría conocer más sobre esa política de intersectorialidad.
- Los sistemas de información han tenido una falencia real no solamente en Bogotá sino en los entes territoriales; no están completos y han sido un problema de las investigaciones para el desarrollo de políticas y de estudios de salud en el país. Por eso quisiera saber cómo han hecho las políticas reales de salud y cómo han logrado solucionar esas falencias.
- Tengo tres observaciones. La primera con respecto al control sobre el régimen contributivo y la evasión. Un tema que es importante tocar sobre tiempos máximos de espera para las personas. Y no estoy tan seguro, como lo afirmó categóricamente el doctor Hernández, de que la Secretaría no tiene ninguna potestad sobre el régimen contributivo; es más, les pediría revisar eso porque estoy totalmente convencido de que la Superintendencia delegó en las direcciones territoriales la vigilancia no sólo de los consultorios y los laboratorios clínicos. Y en últimas lo que hemos visto es que los programas de calidad terminaron fue en conceptos arquitectónicos, y no en un tema prioritario como los tiempos máximos de espera en EPS y ARS. Es un tema que tienen que reevaluar.

Si de entrada la Secretaría de Salud de Bogotá dice que no va a mirar el régimen contributivo, perdieron el 60%. Entonces, aunque estaba hablando de que no se podía dividir la ciudad para la atención en salud, sencillamente ya la partió y se

perdió la mitad del área. Yo estoy convencido de que normativamente tienen esa potestad y no sólo esa potestad sino esa obligación. En últimas se podría someter a concertación.

Un punto que no veo en la presentación es el tema de la población sánduche, que no es el mismo de los vinculados. Población sánduche entendida como aquella que está en los niveles 1 y 2 del Sisben o ser vulnerable para ser régimen subsidiado, pero que tampoco tiene empleo ni capacidad de pago para el contributivo. Porque es que cuando la persona es vulnerable y tiene pobreza, así no tenga régimen subsidiado acude como vinculado y Bogotá tiene un muy buen servicio de vinculado; pero yo me pregunto qué hacen esas personas de estrato 3 y 4, que para dar unos ejemplos son taxistas o tenderos y que sencillamente no tienen acceso al contributivo, no tienen acceso al subsidiado, pero tampoco tienen capacidad de pago. Y es que en eso estoy de acuerdo con ustedes: no sólo son las necesidades básicas insatisfechas sino la pobreza coyuntural. En la oficina de un concejal habíamos tenido esa experiencia pues se presenta mucho el caso de gente de estratos 3 y 4 que son los verdaderos excluidos del sistema; ese nivel 3 y 4 no se trabaja en la ciudad, está desaparecido y nosotros lo calculamos en Bogotá en más de un millón 700 mil personas. Ese cálculo lo sacamos de la encuesta de calidad de vida de hogares 2000.

Con respecto a la política general la compartimos totalmente con administración, creemos que el enfoque que se le está dando es correcto. Me preocupa mucho el tema de indicadores, metas y sistema de información. Yo pasé por tres o cuatro ministros y cada uno tuvo su sistema de información. Mi opinión es que ese sistema que está licitando el Ministerio se queda corto; entonces, si la Secretaría de Bogotá está pensando en montarse sobre eso, creo que es un error. Si bien debemos montarnos con el Ministerio en lo mismo para trabajar interactivamente, la ciudad necesita metas e indicadores completamente aparte.

- Me gustaría saber cuál es la situación hoy en día frente a las IPS que se escindieron del ISS, lo que era la red hospitalaria del Seguro y que en este momento está adscrita al Ministerio de la Protección Social pero que de una u otra forma entra a formar parte de la oferta del sector hospitalario en la Secretaría. Creo que es algo que es necesario plantear.
- Con respecto al modelo de atención integral en familia y comunitario, si las EPS y las actuales prestadoras de servicio ARS representan el 60 por ciento, no me parece correcto esperar a una segunda etapa para comenzar a trabajar con ellas la política o ese nuevo modelo paradigmático de política; creo que sería el primer paso más bien. ¿O cómo han pensado eso?
- Yo tengo una inquietud con relación a las políticas nacionales que tienen que ver con el tema de transformación de subsidios de oferta a demanda y atado fuertemente al eje urbano regional, específicamente con la línea de la Red de

centralidades distritales. Allí se plantea la recuperación del hospital San Juan de Dios y el Materno Infantil, si no entendí mal. La pregunta específica es, ¿cómo se relacionaría esa política distrital con lo que el gobierno nacional está pensando con relación a la transformación de subsidios de oferta a demanda?, por un lado. Por otro lado, a mí me parece interesante que el Distrito pueda incluir en su tema de participación ciudadana una línea muy importante que se refiere a la asimetría de información que de pronto está planteada en el tema de lograr autonomía en la participación ciudadana; aunque quizá por lo grueso de la exposición no se pudo reflejar, pero es muy importante para que el ciudadano pueda ejercer sus derechos y para incentivar la eficiencia de los diferentes agentes, sean ellos las EPS, ARS o instituciones prestadoras de servicios. Por otro lado, quiero ratificar lo que decía el doctor: efectivamente las entidades territoriales tienen hoy soporte normativo para incidir en el régimen contributivo; el tema de competencias está claro en la ley 715.

Me preocupa es qué está pensando el Distrito con relación a la regulación y desarrollo normativo, porque el modelo es claro y señala que la regulación es ejercida por el gobierno nacional. La pregunta básicamente es, ¿qué está pensando el Distrito en cuanto hace referencia a esa delegación que debería hacer la Nación? Y un tema en el que no estoy de acuerdo es la fragmentación. Sé que la fragmentación sí se da desde el punto de vista de los planes de beneficios; lo otro ya es un problema de vigilancia y control.

Con relación a la atención de población sisben 1 y 2. La ley define que las personas que tienen derecho al régimen subsidiado son las personas sin capacidad de pago. Nosotros hemos tomado del Consejo Nacional de Seguridad Social que son los de sisben 1 y 2, pero el tema si se está estudiando en el nivel nacional. Hay que definir qué es capacidad de pago y ahí se pueden incluir 3 y 4, pero es una decisión complicada y se requiere ser muy creativo en las soluciones dado que hay escasez de recursos para poder llegar a una universalización en el tema de régimen subsidiado para población 3 y 4.

- El Distrito tiene hoy una disponibilidad de recursos específica que financia la República. El tema es, vamos a fortalecerla, vamos a hacerla más dinámica, más eficiente, simplemente es planteando un ejercicio didáctico de qué pasaría o hasta dónde el Distrito podría ir avanzando en la transformación de subsidios de oferta a demanda con esa disponibilidad de recursos en el marco de la política nacional.
- Yo quisiera preguntar si la Secretaría tiene establecido qué porcentaje de la población del nivel 1 y 2 del sisben no accede a subsidio por desinformación. Quería saber si ese es uno de los retos para poder llegar a la universalización de esos dos niveles.
- Como ustedes sabrán la Nación está embarcada en el tema de metas de milenio y aquí obviamente hay temas que le pegan directamente a las metas que se están

planteando a nivel nacional. Sería muy interesante desde el gobierno nacional poder conocer qué estrategia están pensando ustedes para afectar la mortalidad materna, por ejemplo. Y en el tema de salud sexual y reproductiva, dado que hoy Bogotá tiene en planificación familiar coberturas altas de uso con relación a los diferentes métodos de barrera, por ejemplo, y lograr mayores coberturas es complicado. Lo que nos estamos planteando desde el nivel nacional es cómo impactamos al interior de los diferentes métodos, para poder lograr que sea más efectivo. Es una preocupación también desde el nivel nacional y sería interesante poder discutir esto con ustedes y poder incluir alguno de estos temas específicamente en metas de milenio.

Responde Mario Hernández, Director Planeación y Sistemas, Secretaría de Salud

Recuperación del hospital San Juan de Dios y el Instituto Materno Infantil

Empecemos por la primera pregunta. Cuando ustedes ven el Plan de Desarrollo encuentran que hay una estructura ordenada por unos principios generales y esta forma de organizar la gestión pública por eje con un objetivo integrador y dentro de cada uno de estos ejes se llega hasta el nivel de programas, que son los que constituyen en última instancia formas organizadas de acción, y si acaso se llega hasta el punto de proyectos prioritarios dentro de esos programas que son los que más visibilizan el logro de unas metas del plan.

El detalle sigue después en el ejercicio de programación de cada uno de los sectores, con un compromiso aprobado frente al Concejo de Bogotá, para empezar a desarrollar sus propios programas y sus proyectos y la forma como se articulan conscientemente los recursos para lograr esas metas del plan.

En principio nosotros vimos que el caso del hospital San Juan de Dios y del Instituto Materno Infantil no es un problema que pase por una decisión exclusivamente del Distrito sino que resulta de la concertación y la decisión articulada entre muchos actores, incluido los trabajadores de la misma Fundación San Juan de Dios, el gobierno Nacional con el Ministerio de la Protección Social, la Superintendencia Nacional de Salud, el Ministerio de Hacienda, la Gobernación de Cundinamarca, la Beneficencia de Cundinamarca, toda una serie de actores institucionales, sociales incluso privados. Nosotros hemos empezado a hablar con todos estos agentes, hemos hecho por lo menos seis reuniones sistemáticas y tenemos un grupo de trabajo con Planeación Distrital, Planeación Nacional, Superintendencia de Salud, Ministerio de la Protección Social para acopiar los elementos de juicio suficientes para construir escenarios de decisión.

En eso estamos y no nos podemos comprometer ni en el Plan de Desarrollo ni como Secretaría Distrital de Salud a que vamos a abrir el hospital San Juan de Dios en un mes o en un año, qué sé yo. En lo que sí nos podemos comprometer es a mostrar la

importancia de esos dos hospitales para la ciudad, en un marco de ordenamiento urbanístico que se llama centralidad ciudad salud. Es decir, todo ese acopio de servicios de inversiones públicas y privadas que podríamos generar con la idea de que alrededor de la calle 1ª están 9 hospitales que le producen a toda la Nación no solamente a Bogotá ni a la región circunvecina a toda la Nación servicios especializados. Esa es la idea, mostrar que para la ciudad es muy importante no recuperar un hospital viejo por la nostalgia sino en el sentido estratégico de ciudad, por eso Salud comprometió en su presupuesto 10 mil millones de pesos como un case para entrar en ese proceso. Sabemos que el Plan Centro tiene unos recursos para esto, que Renovación urbana tiene también unos recursos para ese proyecto, estamos allegando recursos y vamos a buscarlos afuera porque Canadá esta interesado en una cosa, Japón esta interesado en una cosa de esas; no solamente vamos a depender de impuestos para desarrollarlo.

Atención familiar y comunitaria

Segunda pregunta. Es necesario precisar mejor qué significa para nosotros atención familiar y comunitaria, y entonces ahí voy a responder varias preguntas que tienen relación con eso. ¿Por qué no afectar de una vez al régimen contributivo en un modelo de atención familiar y comunitario? Y bien, en este momento el modelo de salud en Colombia en virtud de la lógica organizativa del sistema en su conjunto es un modelo atado a la enfermedad y a servicios fragmentados de acuerdo con la facturación y la forma como operan los prestadores. Ese modelo no está pensado de acuerdo con las necesidades de atención, que son integrales.

Entonces el punto está en que un enfoque de modelo de atención familiar y comunitario lo que hace es reconocer que lo primero que tiene que hacer el sector salud es captar esas necesidades de la manera más integral posible y responder con acciones preventivas, curativas, de rehabilitación, de manera integrada. Eso es lo que ha logrado el enfoque de medicina familiar y comunitario en muchos países y eso se puede demostrar cuando se concentra en el núcleo familiar, en las relaciones entre esas personas y cuando tiene en cuenta que esa familia no solamente está en el hogar sino que está trabajando, estudiando, en una comunidad, comparte un escenario, comparte unas rutas, unas formas de vida. Hablamos de unas necesidades integrales y la necesidad de responder de manera integral.

La forma como lo estamos organizando es comenzar por la red pública porque en ella podemos levantar una cosa que se llama la adscripción de familias a unidades básicas de atención familiar y comunitaria; entonces vamos a tener nuestras unidades de primer nivel aumentando su capacidad resolutoria con unos equipos básicos de atención familiar y comunitario que reciben por adscripción a las familias de unos territorios específicos. Eso lo podemos controlar y manejar mejor en la red pública y con los vinculados porque pagamos por ellos, porque el contrato con los hospitales se puede hacer de esa manera y efectivamente es lo que estamos trabajando. Comenzar por algo que podemos controlar mucho mejor, vigilar, desarrollar y mostrar su

eficacia y su impacto nos va a permitir convencer a los actores privados del régimen contributivo de que si entran por aquí pueden trabajar mejor; en cambio, si les decimos de entrada que eso funciona, que se involucren, creo que no lo vamos a lograr. Tenemos que demostrar primero que eso funciona para después decirles que vengan a trabajar con nosotros.

Sin duda hay unos contactos con las EPS, estamos hablando con ellos y vamos a empezar primero a compartir información; lo del régimen contributivo necesitamos tenerlo en nuestro sistema de información para adscribir a las familias. Necesitamos compartir ya unas cosas con el régimen contributivo, pero no vamos a plantearles que se metan ya en un modelo de atención familiar y comunitario porque éste requiere todos los ajustes de la experiencia, de la prueba y avanzaremos con ellos un poco más adelante.

Seguimiento y evaluación de políticas y programas

Ahora, se dice que la orientación de la política debe ser más específica para poder llegar al seguimiento ciudadano; es lo que se va a producir con Bogotá Cómo Vamos. Se tienen que acordar unos indicadores que se le puedan mostrar a la ciudadanía, lo cual tiene que ver con otra pregunta que se me hacía sobre cómo le vamos a decir a la gente cómo vamos, si aquí no están muy claras las acciones, los proyectos y los programas. Ahí les pido por lo menos comprensión en cuanto a la complejidad de desarrollar nuevos indicadores distintos a mortalidad materna, mortalidad infantil, mortalidad tal y mortalidad cual.

Intervención de María Fernanda Sánchez, Coordinadora Bogotá Cómo Vamos

Yo quisiera aclarar que los indicadores del Bogotá Cómo Vamos son fruto de un esfuerzo colectivo de 6 años para mirar cómo la ciudad y la calidad de vida de los habitantes, así como el aporte que hacen a los mismos las distintas administraciones. Por ello, nuestro interés es mantenerlos y, en la medida que se pueda, fortalecerlos. Esto no quiere decir que no podamos incorporar nuevos indicadores, incluso a nivel de las localidades. Tampoco significa que no consideremos nueva información para dar cuenta de las políticas específicas de cada gobierno distrital; de hecho, siempre se abre la ventana a temas complementarios a partir de los cuales se explica a la ciudad los avances propios de la respectiva administración distrital.

Continua Mario Hernández, Director Planeación y Sistemas Secretaría de Salud

Indicadores de gestión

Perfecto, no tiene ninguna dificultad sostenerlos, de hecho lo hacemos, eso no tiene problema. El asunto es que conectemos esa pregunta con el desarrollo del sistema de

información. Nosotros no estamos apuntándole a un sistema de información ligado a los contratos, aunque es necesaria una información ligada a los contratos entre los agentes del sistema, es decir quién paga por qué. Así es que funciona hoy en día el sistema de información, pero no tenemos un sistema que permita identificar necesidades y por eso nos cuesta tanto trabajo hacer investigaciones serias que puedan medir el impacto real del sistema de salud sobre las necesidades de la población.

Tenemos un RIPS, pero cuando ustedes van a ver eso es para pagar y llegó un momento en que hasta se convirtió en un obstáculo para pagar y perdió importancia porque ya se paga de otra manera. En cambio no tenemos información sobre morbilidad atendida en Bogotá porque la lógica del sistema de información que existe hoy está atada a los contratos exclusivamente y entonces cada uno de los agentes del sistema elaboró su propio sistema de información para ver como sustenta su interés en el contrato. En eso consiste la fragmentación del sistema de información.

Entonces hay que buscar un sistema integrado de información que no pasa solamente por la vía tecnológica. Eso no soluciona el problema porque hay que darle una orientación nueva al sistema de información, y ahí empato con la forma lógica básica que estamos operando. Vamos a desarrollar un sistema de información que tiene un gran componente de necesidades de salud de la población, otro gran componente de respuesta social y dentro de la respuesta social está la oferta de servicios pública y privada en la ciudad, con una cantidad de características y el mecanismo de articulación del aseguramiento, que es el que supuestamente permite acercar la oferta y la demanda, pero no podemos confundir demanda con necesidades.

Para hacer eso entramos a las condiciones de vida de la persona, usando referentes como la encuesta de calidad de vida y todos los ejercicios que se han hecho para ubicar a la gente en sus necesidades, con un elemento adicional que es la caracterización de la familia en territorio a través del modelo de atención familiar y comunitaria. Esto permitirá hacer planes de intervención que sean integrales. Y los equipos básicos harán caracterizaciones que van alimentando el sistema de información; hoy no los tenemos, así que nos toca a través de la operación del modelo ir alimentándolo.

Estos componentes generales tienen tres ejes de desarrollo: un eje operativo de información para tomar decisiones día a día sobre qué le hago a este señor; entonces la historia clínica tiene que ver con eso, pero también cómo hago para facturar porque de todos modos me tienen que pagar; es decir, todos los procesos operativos de la prestación, del aseguramiento, de la salud pública. Además tiene un eje táctico que construye indicadores, y ahí estaríamos seguramente encontrándonos todo el tiempo para evaluar metas y programas estratégicos. Y finalmente, un eje que llamamos estratégico, prácticamente un observatorio que se construye de abajo hacia

arriba y que establece unos indicadores propios. Lo vamos a llamar algo así como observatorio de equidad y derecho a la salud.

Pero el derecho a la salud tiene también unas maneras de valorarse. Ustedes han visto los desarrollos de la Defensoría del Pueblo sobre accesibilidad, oportunidad, aceptabilidad, continuidad, una serie de valores ligados a los compromisos que adquieren los estados para garantizar el derecho. Entonces vamos a combinar esos indicadores, pero les pido paciencia porque no los tenemos todavía detallados, requiere un trabajo muy fuerte con las universidades, con las experiencias anteriores para ver cómo podemos desarrollar indicadores muy fuertes y muy precisos.

Ahora esto debe convertirse en observatorios ciudadanos. Pensamos que hay que vincular a la gente a esa información a través de la experiencia de los Cades y los Supercades; perfectamente podemos poner allí un observatorio que le permita a la gente en el sitio ver cuál es su comprobador de derechos, en qué situación está respecto del aseguramiento, que vea los indicadores de metas, etc.

La transectorialidad

Para medir el impacto sobre calidad de vida, ustedes están planteando una cosa muy grande que es muy difícil de medir y es cómo desde Salud se está construyendo la intersectorialidad y la forma de medirla. La intención y la decisión de avanzar en transectorialidad esta planteada desde el principio, pero es algo que se construye. Hemos visto que hay programas estratégicos que requieren transectorialidad; por ejemplo, Bogotá sin hambre está desarrollando un modelo de gestión que implica que todos los que tenemos algo que ver con la alimentación desde nuestros sectores tenemos que estar ahí, pero no podemos estar todo el tiempo sólo ahí, así que hay que ver cómo estamos y cómo construimos la identificación de problemas y su solución.

Pero lo que más nos ha servido para la transectorialidad es la política de niñez, justamente porque nos dimos cuenta de que al tratar de ver qué esta haciendo cada entidad nos sale otra vez la lista de supermercado y aparecen acciones dirigidas a problemas absolutamente puntuales, sectoriales, definidos por la organización institucional pero que no logran entender la complejidad de la niñez. Entonces uno no puede construir una política para afectar la niñez pegando con babas una cantidad de programas. Por eso estamos en un ejercicio transectorial de reconstrucción de la mirada que tenemos sobre la niñez en todas las instituciones que participamos en eso.

Contratamos a un experto brasileño que conoce muy bien los enfoques de calidad de vida y que trabajó en Porto Alegre en todo el diseño de políticas transectoriales. Está trabajando con nosotros y estamos en el punto de reconstruir las explicaciones que tenemos a los problemas, la identificación de problemas, las explicaciones para definir qué podemos y que no podemos hacer de manera transectorial. Habrá mecanismos

específicos de transectorialidad y compromisos transectoriales que habrá que medir. Esa política va a lanzarse el 20 de junio, ese es nuestro propósito.

Toma de decisiones y rectoría en salud

Alguien preguntaba cómo se han tomado decisiones sin información. Bueno, es que la información se usa para ciertas decisiones, pero no siempre se requiere. No es que no haya información en absoluto, eso tampoco se puede decir, fluye muchísima información, de eso no hay duda; el problema es que está totalmente desarticulada y depende de intereses muy específicos por lo cual no orienta la política pública, eso sí es cierto.

Ahora, respecto del régimen contributivo yo he dicho muy claramente que no tenemos recursos normativos para ejercer rectoría y quiero que me entiendan muy bien eso; una cosa es inspección, vigilancia y control, esa función administrativa delegada que ejercen los entes territoriales respecto de los servicios de salud de las IPS, de las EPS, de las ARS, claramente ligada a la normatividad nacional; la rectoría es otra cosa. Incluso si ustedes se meten a fondo en el debate que se generó con el artículo de Juan Luis Londoño y de Julio Frenk, ustedes ven que una palabra ahí fuerte es modulación; la Organización Panamericana de la Salud entró en una discusión muy fuerte con esa idea de modulación y habló de rectoría, porque rectoría es más que modulación. La modulación aparece solamente como regulaciones de mercado del nivel nacional; la rectoría implica direccionamiento de acciones de privados y públicos en algún sentido.

Yo le acepto claramente que hay unos mecanismos, unas normas específicas para ejercer la función administrativa de inspección, vigilancia y control según las reglas de modulación generales nacionales y que efectivamente a la entidad territorial le toca hacerlo. Nosotros tenemos una cantidad de gente haciendo todo este proceso en desarrollo de servicios con todas las IPS, en aseguramiento con todas las EPS y las ARS, pero el alcance de eso es simplemente la norma que dice si usted cumplió o no cumplió. Es una *check list*.

Sin embargo, nosotros no tenemos ni capacidad sancionatoria y eso, hay que reconocerlo, en algunos aspectos nos limita. Nosotros podemos explorar más la capacidad sancionatoria, pero recuerde que eso es una cosa ligada a la modulación general y otra cosa es la rectoría del sistema. Si quieren más adelante hacemos un debate profundo sobre qué significa rectoría, qué significa rectoría respecto de política pública y qué significa modulación respecto de un modelo de aseguramiento de mercado, porque ese es el punto de discusión y quiero que entiendan que lo que queremos es rectoría y no solamente modulación.

Sobre la población sánduche, es un problema central, sin duda. La población vinculada o de vinculados es la población pobre no asegurada, pero tiene que pertenecer al sisben 1, 2, y 3 porque o sino no es pobre, en principio, incluso el 3

está siempre en duda. La población sánduche es la que tiene ingresos pero no logra entrar a ninguno de los dos POS. Bien, ahí está el tema de los subsidios parciales, que no es fácil. Empezamos pensando que podíamos acudir a una reglamentación inicial para hacer subsidios parciales de 20 y 40 por ciento de la UPC (Unidad por Capitación) para este sector de taxistas, tenderos, etc. Empezamos a explorar eso y tiene una dificultad enorme en el recaudo, ¿quién recauda eso? Las ARS no recaudan exactamente hablando, las EPS lo harían pero con qué beneficio; este asunto del recaudo es bastante complicado cuando uno habla de subsidios parciales por esa vía.

La segunda opción que estamos discutiendo con el Ministerio de la Protección Social es la de subsidios parciales pero de alto costo, es decir, que la gente que tiene algunos ingresos pueda pagar en la red hospitalaria y hacer retribuciones de acuerdo con cuotas de recuperación, pero que lo de alto costo sea subsidiado a través de una especie de régimen subsidiado de alto costo con unas características que estamos explorando, pero esa posibilidad tampoco es fácil, pero sí hay estrategias para avanzar en esa población.

Otro elemento relacionado es el de control de evasión y elusión en el régimen contributivo. Estamos viendo que efectivamente se desarrolla puede quitársele presión a las otras formas de vinculación al aseguramiento, si efectivamente se desarrolla. Hay unas estrategias ya trabajadas desde el año pasado con el Ministerio de la Protección Social y vamos a ver cómo las afinamos.

Por otro lado, estamos estudiando unas nuevas formas de contratación entre el Fondo Distrital de Salud y los hospitales para desarrollar un modelo de atención con formas de contratación y de pago diferentes, que no van a ser por servicios porque eso genera estímulos perversos al prestador. Con toda una serie de cosas, unas formas de capitación más justas y obviamente bien hechas podemos administrar mejor esa plata y demostrar que efectivamente desde lo público se puede mejorar en accesibilidad, sin ser asegurador y sosteniendo, claro está, nuestra red hospitalaria. Esa nuestra forma de trabajar con la red hospitalaria.

Con respecto al acceso, hay una promesa de campaña que habla de 300 mil cupos nuevos; sabemos que la podemos cumplir sin ningún problema y también podemos seguirle apostando a esa forma de aseguramiento hasta que haya una reforma de ley 100 o quien sabe qué cosas. Sí podemos comprometernos a eso con la Nación y con la gente, pero no creemos que la única alternativa sea seguir profundizando el aseguramiento, justamente por estos problemas estructurales.

También se planteó una pregunta que tiene que ver con pobres: ¿qué significa falta de capacidad de pago? Eso tiene que ver con la medición de la pobreza. La decisión de la ley 715 es que a partir de este año arranca la adjudicación de los recursos por vía sisben, que es prácticamente un censo que valora la pobreza de la gente; pero sigue siendo esta mezcla que finalmente termina ligándose a la pobreza estructural entre los indicadores de necesidades básicas insatisfechas y los indicadores de línea

de pobreza. De cierta manera hemos visto que en la forma de construcción del sisben en una ciudad como ésta predomina en todo caso la valoración de la pobreza estructural.

Ahí esta otra parte del debate, cómo hacemos para que realmente esa pobreza coyuntural aparezca y nos permita ver cuál va a ser la mejor orientación de nuestra política, si se va a seguir haciendo por la vía del subsidio o va a entrar en otra lógica, porque lo que estamos haciendo es perpetuando esa manera de entender la pobreza y allí no estamos captando realmente lo que pasa en términos de acceso a los servicios de salud. Esa discusión también está arrancando bien y creo que existe el escenario para hacerlo, vale la pena.

También está el tema de qué porcentaje de la gente que es clasificada en sisben 1 y 2 ni siquiera sabe cuáles son sus derechos. Eso desde el principio está funcionando así y creo que programas como éste de Bogotá Cómo Vamos le han servido a la gente para que entienda que ahí tiene unos derechos; además hay una serie de programas en las IPS públicas y todas las empresas sociales del Estado deben explicarle a la gente qué derechos tiene. Pero los derechos se materializan de una manera muy compleja en este modelo, entonces hay una serie de obstáculos y aunque usted instruya a la gente, están en manos de decisiones del asegurador.

Por ejemplo, las ARS dicen: hay libre elección, a mí me eligen libremente y usted no puede canalizar nada de eso, solamente ponga un *ranking* para que la gente elija. Y supuestamente el *ranking* es suficiente para elegir. Y la ARS dice que no se le puede obligar a que contrate con la red pública, pero la ARS si contrata con IPS privadas distantes que se convierte en una barrera de acceso para el usuario. Entonces, ¿cuál libre elección por parte del usuario?

Lo máximo que hemos podido hacer en el último contrato es decirle a las ARS que lleguemos a un acuerdo por lo menos de no poner barreras a la entrada y lo pusimos en el contrato entre la Secretaría o Fondo Distrital y ARS. Luego ahí mejoramos un poquito, pero sigue siendo una dificultad, pues a pesar de que el individuo esté informado es una información todavía muy asimétrica y hay unas decisiones que se toman por fuera de cualquier opción del usuario. Eso pasa en salud en todas partes del mundo porque la salud no es un bien privado que se compra y se vende como el pan, es un bien con unas características muy especiales que son inducidas totalmente por quien maneja el conocimiento sobre ese tema y que deja en unas condiciones de inferioridad total al usuario mejor informado. Yo puedo ser experto en aseguramiento, en gerencia de hospitales, pero cuando estoy con un cáncer quedo así paralizado y estoy en sus manos. Ahí tenemos que entrar a fondo a ver cómo es que empoderamos al ciudadano en materia de ciudadanía y no como un usuario consumidor con unos derechos establecidos en contratos.

Sobre las mesas del milenio, yo creo que ese es otro problema serio, fuerte. Estamos revisándolas con mucho cuidado precisamente para que se nos conviertan en un

referente interesante a la hora de formular las políticas por ciclo de vida, políticas de niñez, políticas de juventud, políticas de adulto mayor, es decir, que podamos identificar bien qué metas estaríamos dispuestos a cumplir. Ahí nosotros tampoco le apostamos a aumentar las coberturas; el problema de las coberturas no es el problema de la meta, puede ser medido pero resulta que tenemos poco impacto real y el aumento de los embarazos en adolescentes esta clarito, todos los días aumenta, entonces algo pasa, algo no conecta ahí.

¿Qué estamos planteando? Esto tiene que ver es con la manera como viven la sexualidad los jóvenes de hoy, que no tiene nada que ver con hace cinco o hace diez años, nada que ver, es otra lógica. Y si esa lógica no la entendemos, pues claro que debemos dedicarnos un tiempo a explorarla, a trabajarla con ellos, a construir escenarios para ver cuáles son sus decisiones. Hay una experiencia muy bonita en la Secretaría de Salud llamada Red de salud sexual y reproductiva, que está empezando a vincular una cantidad de niños y niñas de colegios públicos y de escuelas, y cuando se les plantea a ellos el tema de cómo ejercen su sexualidad empiezan unas restricciones y unas decisiones de las que no teníamos ni idea.

Yo creo que estamos en un punto en el que las metas de milenio que nos estamos planteando implican compromisos tan profundos que todavía no sabemos bien el tamaño de lo que estamos hablando. Ahí podemos tener alianzas estratégicas con la Nación y creo que nos iría muy bien en eso.

Participantes en las intervenciones:

Felix Nates, Subdirector (e) de Desarrollo Social, DNP
Andrés Felipe Cubillos, Fundación Santa Fe – Fundación Corona
Luis E. Rincón, Director de la División de Salud Comunitaria, Fundación Santa Fe.
Elsa Victoria Henao, Jefe del Área de Salud, Fundación Corona.
Myriam Jimeno, Directora del Centro de Estudios Sociales, Universidad Nacional
Oscar Salgar, Asesor de la Representante Gina Parody
Luis Hernán Ocampo, Asesor de la Representante Gina Parody
Gilberto Reyes, Asesor del Concejal Guillermo Fino
Fredy Urrego Garzón, Asesor del Concejal Alfonso Prada
Mario Hernández, Director de Planeación, Secretaría Distrital de Salud.
Martha Lucía Mora, profesional de la Dirección de Planeación, Secretaría de Salud.
María Fernanda Sánchez, Coordinadora Bogotá Cómo Vamos

LA POLÍTICA DE LOS SERVICIOS DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO EN EL PLAN DE DESARROLLO Mesa de trabajo Bogotá Cómo Vamos

La Mesa de Trabajo realizada con la Empresa de Acueducto y Alcantarillado giró, en gran parte, alrededor de la propuesta de la Administración Distrital para reducir las tarifas que presentó el Doctor Alberto José Merlano, Gerente de EAAB. Dado que es un proyecto aún en estudio, el Gerente le pidió el favor a Bogotá Cómo Vamos de no divulgarla, dado que él lo hará oficialmente una vez se tome una decisión al respecto, ya que en el momento actual, esta propuesta está en estudio por parte de la Comisión de Regulación de Agua Potable. Sólo presentamos acá, la parte relacionada con las acciones de la empresa en la prestación de los servicios que está incorporada en el Plan de Desarrollo y el debate general que se presentó en la Mesa.

Presentación de Diego Rentería, Director de Planeación de la EAAB

Hablemos ahora sobre el Plan de Desarrollo. Básicamente nosotros tenemos un Plan de Desarrollo que está articulado primero con el Plan de Ordenamiento Territorial en sus principales componentes y al mismo tiempo con el Plan de Desarrollo del Distrito.

Entonces nosotros tenemos en los programas por ejemplo hábitat en los barrios, las UPZ y las UPR proyectos como la construcción de redes locales para acueducto, redes locales para alcantarillado sanitario y redes locales para alcantarillados pluviales. De la misma manera en el hábitat urbano y rural tenemos la construcción de sistemas troncales y secundarios de alcantarillado pluvial, canales y colectores y adecuación hidráulica para zonas de manejo ambiental de quebradas, humedales, etc. Lo mismo tenemos la construcción del sistema de acueducto en abastecimiento, tratamiento, almacenamiento, distribución, redes secundarias y en general todo lo que necesitamos digamos para garantizar cobertura de servicios en un hábitat urbano y rural en la zona de Bogotá.

En la región integrada para el desarrollo básicamente lo que tenemos contemplado son la construcción de los grandes intersecciones de aguas residuales para alimentar en un futuro la planta de tratamiento. Vale la pena aclarar que en las tarifas no está incluido la financiación de las siguientes etapas de descontaminación del río Bogotá, lo que si está incluido en la tarifa son los grandes intersecciones, que son los que alimentarían esas plantas, es decir primero tenemos que recoger el agua en unos tubos y esos tubos son los que finalmente toca llevar a esas plantas y este sistema de tubos puede costar tanto como esas mismas plantas.

Y para Bogotá productiva tenemos nuestro programa de Plan de Control de Pérdidas, renovación críticas del sistema de acueducto. En los próximos años nos vamos a concentrar en continuar con la rehabilitación de los túneles de Chingaza para

garantizar el suministro a la ciudad y otras renovaciones críticas de tanques por ejemplo en donde tenemos algunas fugas, pero no va a ser el gran programa de renovación sino vamos a continuar fundamentalmente expandiendo el servicio es decir, lo que buscamos en los próximos años, que son años de restricción financiera, es completar servicio en alcantarillado sanitario y en alcantarillado fluvial y controlar en lo posible inundaciones en la ciudad y controlar las quebradas y algo de la parte ambiental con los interceptores.

También tenemos algunas inversiones en fortalecimiento tecnológico que son necesarias como complemento del programa de monitoreo que estamos terminando, básicamente es un sistema de información geográfico lo que nos falta un poco ahí.

Con toda esta inversión lo que se busca es que contribuyamos en generación de empleo; estamos hablando de inversiones para éste periodo de 2.5 billones. Eso es básicamente el Plan con la reducción tarifaria dependiendo del acuerdo a que lleguemos con la comisión reguladora. Con lo que tenemos destinado podemos ajustar algunas obras en un 13% hacia el futuro, sería el máximo ajuste que tendríamos que hacer.

Es un Plan también bastante importante para la ciudad y por supuesto va a generar mucho empleo, va a contribuir a la disminución de la pobreza, a mejorar las condiciones de salud de la ciudad. En el tema aguas lluvias va a mejorar las condiciones de movilidad de la ciudad. Y por supuesto a esto se sumará lo que logremos en reducción de tarifas.

La Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá mantiene una correlación directa entre el Plan Estratégico de la ciudad y el Plan de Gestión de la empresa. El mismo Plan estratégico pues simplemente se articula en componentes diferentes, y en nuestro caso nuestro objetivo corporativo es acueducto y alcantarillado para todos y beneficios financieros excelentes. Bogotá productiva incluiría temas como atención oportuna y servicio a los usuarios con metas claras de calidad.

Las metas corporativas entonces para la EAAB son las que muestra el siguiente cuadro:

Metas Corporativas del Plan de Inversiones

METAS	Cifras en millones de \$ 2003 VPN 14%
Agua Potable para todos a partir del 2003 (Incluye todos los componentes) – Inversiones para mantener cobertura –	306.403
Alcantarillado sanitario para todos en el 2005 (Redes locales alcantarillado sanitario)	44.645
Alcantarillado pluvial para todos en el 2007 (Redes locales alcantarillado aguas lluvias)	141.376
Control de contaminación de ríos y quebradas dentro de la ciudad en el 2007 (Interceptores)	351.594
Mitigación del efecto de inundaciones para la ciudad al 2010 (Canales y colectores)	763.161
Control de crecientes de quebradas con recuperación de sus rondas para espacio público	150.633

METAS	Cifras en millones de \$ 2003 VPN 14%
en el 2007 (Adecuación hidráulica y zonas de manejo y protección ambiental)	
Recuperación de humedales en el 2008 (Adecuación hidráulica y zonas de manejo y protección ambiental)	218.123
Inversiones institucionales hasta el 2015	286.233
Rehabilitación acueducto y alcantarillado hasta el 2015	257.822
Inversiones comprometidas años anteriores	167.903
Total Plan de Inversiones (2003-2015)	2'689.310

Las metas en términos de atención al usuario, de calidad de ejercicio en donde el índice de reclamos comerciales sea inferior al 2% de las facturas emitidas y la atención de reclamos esté por encima del 85%, y el tiempo promedio de atención esté por debajo de 9 días hábiles en reclamos. Estos indicadores ya son contractuales de los proveedores, y serían los indicadores que nosotros vamos para cumplir en este período.

Como ustedes ven nos vamos a concretar es en mantenerle el servicio a 1'300.000 mil usuarios y tratar de incorporar los usuarios que no tienen servicio, que aunque son porcentajes que suenan pequeños en realidad representan poblaciones muy altas de la ciudad. El costo ambiental tiene una tajada bien grande y el tema del control de las aguas lluvias también tiene una tajada bien grande dentro del Plan de Inversión.

Intervención Carlos Eduardo Hernández, Director Ejecutivo de la CRA

La Comisión quisiera hacer unas precisiones más o menos del marco general de las tarifas dentro del cual se esta moviendo la solicitud y que ha mencionado el gerente de la EAAB, como para que tuvieran todos una idea de hacia dónde nos movemos y cuáles son los límites de trabajo de la comisión.

Compete a la comisión de acuerdo con la Constitución y con la Ley 142 de servicios públicos fijar las tarifas para todo el país pero, y eso es lo que pretendemos hacer ahora próximamente, después de la vigencia de los 5 años que establece la ley.

De todas maneras menciona la ley también que es posible regular de manera particular, cuando se dan algunos casos muy claramente establecidos allí, esos casos son cuando se detecta que hubo un grave error en la tarifa y se lesiona injustamente los intereses de la empresa o los intereses de los usuarios; entonces o bien la empresa o bien la comisión o por mutuo acuerdo hacen una modificación de la estructura tarifaria; esa última opción es la que tomó la Empresa de Acueducto.

Lo quiero mencionar por una razón muy importante, primero que todo porque existe la misma solicitud de parte de otras empresas de Cali y Barranquilla. Es decir, de las cuatro grandes empresas del país: Cali, Barranquilla, Medellín y Bogotá, hay tres que están solicitando el mutuo acuerdo ad portas de la expedición del nuevo marco tarifario. Y eso ha llevado a la comisión a ver la posibilidad de aplicar una de dos posibilidades: hacer un grupo aparte de empresas para regularlas

independientemente, que serían las cuatro grandes y el resto de las otras ciudades capitales, o definitivamente hacer la norma general y regular de manera independiente para cada una de las existentes. Esa es una consideración que nos parece muy importante porque de alguna manera estamos modificando el esquema general.

También hay un elemento muy importante que mencionó ya el acueducto y es el tema de los desplazados Bogotá menciona más o menos unos 500 mil desplazados y nosotros manejamos una cifra que está en los 3 millones de personas, 3 millones de personas que no pertenecen al estrato 1 porque si el estrato 1 como lo veíamos, puede recibir un subsidio de hasta el 50%, es decir el aporta hasta el 50% del valor de su factura o 70% según la ley del Plan de Desarrollo; pero el que viene desplazado, el que se ve en los semáforos y en las esquinas aquí en Bogotá y en las grandes ciudades, aporta cero y son 3 millones de personas y les están dando agua las empresas.

Tres millones de personas en todo el país pero están es en las ciudades grandes o sea las ciudades a las que estamos refiriéndonos acá, personas que no entran en las cuentas oficiales de nadie, pero que las empresas los tienen a cargo porque están tomando el servicio.

El otro elemento que queremos mencionar acá es el relacionado con la oferta hídrica; es un tema que no se ha trabajado mucho pero que tiene que ver con una consideración ambiental en la medida en que el consumo ha venido disminuyendo efectivamente en los últimos años según las estadísticas del DANE desde el 2002 para acá. Según lo que se lee en el contador en ese año se daba un promedio de 20 metros cúbicos por mes por usuario, o sea por casa. En este momento ya va el promedio entre 15 y 16 metros cúbicos, es decir que ha disminuido notablemente.

Basta recordar que Bogotá a comienzos de los 90 hacía el cálculo que para el 2010 debería tener un consumo cercano a los 25 metros cúbicos por casa, y no solo no se alcanzará sino que no se mantuvo en 20 sino que está disminuyendo. Eso es muy grave, pues es una variación notable en los cálculos de la demanda con los cuales las empresas se embarcaron en sus planes de inversión de largo plazo. Ésta es una industria de largo plazo y una modificación de más del 40% en los impuestos supone unas modificaciones tremendamente pesadas para la estructura y la viabilidad de las empresas que, con base en esos cálculos, se embarcaron en empréstitos de la banca multinacional y la banca nacional para pagar inversiones que ya están realizadas, ese es otro factor a considerar al analizar la enorme disminución de la demanda.

Pero adicionalmente, y según el IDEAM, estamos obligados ya a empezar a trabajar con ciudades de alto riesgo de oferta hídrica, es decir, que van a tener insuficiencia en la demanda de recursos no probados, incluso insuficiencia para detener la demanda en otras palabras, unas de riesgo medio y otras de riesgo bajo. Eso quiere decir que los 20 m³ que puede estar consumiendo Bogotá que tiene a Chingaza –así

que por gravedad el agua cae— no son los mismos 20 m³ que podría estar demandando Riohacha o Santa Marta; recordemos el caso de Santa Marta, que está al pie de la Sierra Nevada y a las orillas del mar y el agua lo toma es de 24 pozos que esta perforando de los cuales ya hay salobres cuatro por contaminación con agua de mar.

Efectos como esos deben ser considerados de alguna manera y la Ley 373 lo prevé, así que hay que mandar una señal regulatoria para racionalizar un consumo; eso ambientalmente estaría muy bien porque efectivamente porque el páramo se está acabando y el páramo es la fábrica de agua de la población del país que en un 75% vive en la zona Andina. ¿Qué quiere decir esto en tarifas? Que el subsidio que pagaba antes el cálculo que se hacía sobre la casa que consume 20 metros cúbicos ya no va a pagar eso porque ya no va a consumir 20, está consumiendo 15 o 10 o 5. Eso modifica la estructura de subsidios radicalmente y es otro factor a considerar en la tarifa.

La parte ambiental ha tenido un enorme descuido en general. Bogotá se salva de eso y es un ejemplo realmente de cómo se hacen las cosas, es cuidar el recurso. Bogotá invirtió sumas considerables en comprar los predios del parque natural de Chingaza y cuidarlo eso vale. En la contabilidad nacional, en el Plan Único de Cuentas, el PUC, existe lo que se llama la cuenta 18, son las cuentas ambientales nacionales con las cuales debería estarse valorando los servicios ambientales que presta el páramo y que prestan las cuencas y todos estos sitios de donde se extrae el recurso hídrico.

No se esta aplicando esa cuenta. La crítica que debe hacerse a la estructura tarifaria existente es que arrancamos de la bocatoma, pero nadie se fija de dónde viene el agua, la cuenca nadie la cuida, a duras penas esta considerándose en la propuesta metodológica tarifaria que estamos realizando ahora meter las tasas de uso, las tasas ambientales y las tasas retributivas con cargo al usuario, porque él debe hacerse responsable de eso, si no tiene esa conciencia de racionalizar el uso va a haber problemas. Y esto es muy real, veamos a Santa Marta cómo está, la oferta hídrica ya no se da.

Para cerrar el tema ambiental es necesario hacer un llamado a que ojalá se pudiera empezar a mandar la señal de que las cuentas ambientales nacionales deben ser valoradas por cada empresa para saber de dónde saca su recurso, cuánto le vale y empezar a cuidarlo. Una inversión ambiental no prospera antes de 30 años, de manera que consideramos un deber moral y ético de la Comisión de Regulación empezar a mandar señales de que ya hay problemas de alto riesgo en el suministro del agua y que el recurso hídrico esta escaseando en el país.

Y quisiera cerrar simplemente haciendo una mención al sector de agua y saneamiento, un sector que con enorme responsabilidad ha usado sus recursos, que en Bogotá tiene una cobertura ya cercana al 100%, muy por encima de lo que empezó hace ocho años cuando la metodología tarifaria se empezó a utilizar con una

cobertura del 82-83%. Hoy las cifras superan 95-97% en el país. En alcantarillado ocurre lo mismo porque se realizaron unas inversiones con enorme seriedad, con un esfuerzo muy grande de parte de los usuarios, que efectivamente se quejan hoy lo que también muestran las encuestas de hogares del DANE, que desde comienzos de diciembre del año pasado decían que el servicio mejoró en cobertura, mejoró en calidad, pero que no hay plata para pagar.

Y efectivamente es así, un usuario de estrato 1 estaba pagando a comienzo de esta metodología un 5 o 7%; o sea que hace 8 o 9 años recibía un subsidio de un 95%. Si ese 5% que estaba pagando se acerca a la tarifa meta que debe terminar el año entrante en diciembre, pasó de pagar el 5% a pagar el 50%, porque la ley no le permite que le den más subsidio, se le multiplicó por diez la factura. Pero además el precio por metro que estaba pagando hace ocho años tampoco era el real, tiene otro rezago proveniente de esa falta de pago del valor real que debe ser alcanzada de aquí a diciembre del año entrante, es decir a lo que es el desmonte de subsidio debe agregársele lo que era el rezago por el costo real del servicio y adicionalmente el IPC, esa es la situación.

Este es un sector que ha hecho unas inversiones enormes, del orden de 800 mil millones de pesos por año; pero es un sector que en la parte de los subsidios cruzados tienen un problema muy grave, que establecía la Ley 142 que los de los estratos altos y el industrial y comercial pagarían o harían contribuciones para pagar lo que dejaban de pagar 1, 2 y 3. Se calculaba que debían recogerse por subsidios cerca de 680 mil millones de pesos por año y se recogen 60 mil. Es decir hay un déficit estructural superior a 600 mil millones de pesos por año.

En qué se traduce eso. Pues que el gerente de la empresa de Acueducto municipal en cualquier sitio comprará cada vez menos químicos, hará cada vez menos reparaciones, su red se irá deteriorando, las pérdidas aumentarán y la ineficiencia será enorme, en eso se traduce el tema.

Este sector, el de agua y saneamiento, es un sector de un altísimo contenido social, muy por encima de cualquier otro servicio público, pero tiene el problema, a diferencia de energía y comunicaciones, que mientras en energía uno a través de un alambre en La Guajira puede llegar hasta Pasto y en comunicaciones ocurre lo mismo, en el caso del acueducto son redes independientes. Hay 1.050 o 1.100 soluciones de acueducto que no se pueden integrar, que no reciben un tipo de apoyo específico, un sector que no tiene como lo tiene energía y comunicaciones, vocería en el Consejo de Ministros o en el Conpes. Esos son algunos de sus problemas.

Pregunta Andrés Chávez, Coordinador de Servicios Públicos del Programa de Veedurías de la Cámara de Comercio de Bogotá

La primera pregunta es de carácter especulativo y tiene que ver con la propuesta de la Empresa de Acueducto de Bogotá sobre el desmonte del cargo fijo. Si esos costos

de administración que son los que están involucrados en el cargo fijo van a pasar al consumo, entonces puedo pensar que el ciudadano va a ver en determinado momento que ya su factura solamente depende de lo que consume y va a ahorrar más para pagar menos gastos administrativos entre otras. Y como uno de los factores estructurales que han afectado la situación de la empresa es la reducción del consumo, de pronto el desmonte del cargo fijo pueda fortalecer ese proceso de ahorro que a su vez afectará la situación de la empresa.

Y la otra que tiene que ver un poco con la estrategia que tiene la empresa de la reducción de índice de agua no contabilizada, porque digamos entiendo que a través de los gestores comerciales se está realizando un plan tratando de disminuir ese índice de agua no contabilizada, que hasta junio de 2003 era del 36.4% para la ciudad. Una de las estrategias que tendría que efectuar sería la de la micromedición. En la medida que usted va como empresa y trata de mejorar las características técnicas de la micromedición o de los diferentes tipos de contadores, eso también afecta la reducción de las tarifas, pues puede que tenga que pagar un poco más en comparación porque no estaba pagando toda el agua que le llegaba a su hogar.

Pregunta Reinaldo Leyton, Asesor del Concejal David Luna

Si uno observa la proyección la ejecución que han tenido las transferencias del Distrito hacia el Acueducto, uno ve que realmente se han estancado, a excepción del año 2001 en el cual se reciben 85 mil millones de la venta de la EEB, de resto se ha mantenido en el orden de 12 mil millones anuales hasta el año 2003.

En el año 2004 tengo una duda y es que viendo las cifras que presentó el gerente observo que habla de 47 mil millones de transferencias, mientras que en el presupuesto de la Secretaría de Hacienda solo hay 23 mil 933. No sé por qué se reveló esa cifra si estamos hablando de cifras diferentes. Porque lo que realmente uno observa es que el impacto que debe tener la supresión del cargo fijo necesariamente va a pegar con los ingresos y si uno ve que eso pega con los ingresos eso va a pegar necesariamente con las inversiones de la empresa.

Entonces cuál es la fuente sustitutiva que va a permitir restablecer esos ingresos. Si no son las transferencias de la administración central hacia Secretaría de Hacienda, de dónde van a salir los recursos.

Pregunta Juan Luis Moreno, Director Ejecutivo de la Sociedad de Mejoras y Ornato de Bogotá

En relación con el punto de intentar pegarle a la disminución del 13% a partir del metro cúbico 16 me parece que manda una mala señal en contra del ahorro del agua. En la mayoría de los estratos, específicamente creo que en el 6 no, la disminución es constante. Si ya hemos creado una cultura de ahorro de agua en buscar el interés público, deberíamos seguirla fomentando. Yo buscaría igual que la

mantuviéramos independientemente de donde salgan los ahorros. La segunda pregunta es para eso, buscaría que hubiera ahorro y hubiera esa disminución del 13 por ejemplo, no sé. Pero solo hasta el límite en que la cultura del ahorro nos llegó hoy 16 metros cúbicos, del 17 para arriba no tiene ahorro, sigue teniendo castigo. Hoy tiene el castigo a partir del metro 20 o el 40 bimensual que lo traigamos así y que no haya ahorro en ese tramo.

La segunda pregunta tiene mucho que ver con el tema del ahorro y con el Plan de Inversiones 2003-2015 y su Plan de Desarrollo. La anterior gerente igual mostraba en sus cuadros a principios de la pasada administración unas inmensas inversiones, ese mismo cuadro 2004-2007 era un pico de inversiones altísimo y hubo una caída muy fuerte del 2007 al 2015, todas inversiones que uno cree necesarias, confía en el buen criterio de los estudios del Acueducto y cree absolutamente necesarias, pero tengo dos preocupaciones. La disminución de las tarifas no necesariamente tiene que pegarle a la inversión, aunque si el flujo de dineros a la inversión fuera degradado en más tiempo podría haber mayor ahorro, pero dónde están las otras fuentes de ahorro vía empresa, vía eficiencia. Esas son las dos inquietudes.

Pregunta José Ignacio Mesa, Asesor de la Concejal María Isabel Nieto

Una cosa que es muy llamativa es cómo ha venido decreciendo el consumo de las unidades familiares en Bogotá. Es que estamos hablando de un 37% de 1997 a la fecha. Mi pregunta concreta al gerente de la EAAB es qué políticas de motivación ha diseñado la empresa para incentivar al usuario que es la materia prima, es decir para que aumente por lo menos el nivel de consumo y no continúe en ese proceso de disminución.

Pregunta Juan Fernando Petersson, Director del Programa de Veedurías, CCB

Primero quiero pues resaltar la propuesta del Acueducto a efectos de disminuir las tarifas, me parece que pues que es un gesto muy claro con un respaldo igualmente claro de por fin tener una solución palpable, evidente y de alguna manera no politizada, sobre la reducción de tarifas. Creo que por lo menos desde mi punto de vista la explicación del señor gerente fue completamente clara, no obstante la confusión y la complejidad del tema.

Sin embargo acompaño lo que decía el doctor Juan Luis sobre otros aspectos que también pueden contribuir a la disminución de la tarifa como aspectos de eficiencia empresarial, no obstante que igualmente pues la eficiencia tiene que ser vista desde un punto comparativo con otras empresas y es difícil comparar las diferentes empresas en el país. Pero hay ciertos estándares y ciertos mecanismos que pueden buscarse con la misma creatividad para el diseño de la propuesta de reducción a partir de un análisis financiero.

Me parece que esto puede contribuir también a reducir aún más o a tener unas alternativas más amplias de reducción en materia de tarifas. Sería interesante escuchar al Acueducto sobre qué planes tiene en éste sentido. Igualmente aprovechando que está la comisión de regulación preguntar si la metodología regulatoria aún no contempla la independización de costos en todos los procesos de la industria del agua; es decir la producción, el transporte, tratamiento y la distribución.

Ya se esta contemplando a nivel legislativo cobrar una tasa de uso, es decir independizando tal vez el costo de producción del agua con base en la protección de las cuencas y la protección de los sitios estratégicos donde esta la fuente. Esto es también un llamado de atención a la comisión pues creo que es hora de empezar a tener en cuenta cómo transitar hacia el establecimiento de una metodología que determine los costos por los procesos en la industria del agua.

Responde Alberto José Merlano, Gerente EAAB

Desde el punto de vista social el agua es un recurso escaso y debería desestimularse el abuso del agua. Difícilmente vería una campaña que diga consuma más agua, cuando el recurso es escaso y se prevé hacia el futuro que va a ser un bien que generará luchas, competencias. Pero al mismo tiempo la otra cara de la verdad es el hecho de que a una empresa que vive del agua le conviene que la gente consuma agua.

Entonces qué es lo que se puede hacer, mientras el agua sea este bien escaso difícilmente creo yo que uno podría estimular su consumo. Creo que el costo del agua va a ser cada vez más alto, es una realidad esto va a seguir subiendo, porque no hay manera de evitar que no suba. La otra realidad es que la gente no da más, o sea que en un país en vías de desarrollo como el nuestro, con la cantidad de gente en situación de pobreza, un 62% en el país con menos de 2 dólares de ingreso al día, el agua es cara.

Hay medidas de transición en este instante que no responden totalmente a todas estas inquietudes aquí planteadas. Porque uno supondría que la empresa tiene que seguir siendo viable, que tiene unos límites como los que tiene una empresa privada cuando el mercado no paga más, o sea cuando uno dice el mercado llega hasta tal punto, usted va a tener que ajustarse a eso, usted no puede subir el precio. O sea, no hay una flexibilidad una elasticidad en la demanda que permita que uno suba y la cosa no se afecte, habrá que hacer transferencias de algún lado.

Lo que se plantea acá me parece que es real y preocupante en el sentido de que si esto no se hace vamos a caer en la situación de unas empresas que no son sostenibles, que dejan de invertir en lo necesario y que van sobreaguando mientras pueden cobrar realmente lo que el servicio vale. Ese fue el sentido de la Ley 142. Entonces no hay respuesta ni siquiera política ante este tema porque si se le desplaza

la responsabilidad al Distrito o a la Nación y se le pide cubrir lo requerido para tener una sostenibilidad, el Distrito o la Nación también tienen otras prioridades; tienen que preguntarse qué va primero y qué va después, porque lo que trasladen para acá van a dejarlo de trasladar a otro sitio.

Sin ir muy lejos tenemos el tema del río Bogotá. El río de Bogotá no está contemplado en las tarifas y nadie niega y menos la gerencia que el agua que nosotros usamos la debemos entregar tratada; pero entregarla tratada elevaría en 20% el costo de la tarifa, si la metemos en la tarifa y si alguien va a pagar el tratamiento hay que ver de dónde va a salir el dinero. Ahí hay una consideración social que ha primado sobre las otras: nosotros bajamos la tarifa, relacionamos pago con consumo y estimamos.

La señora que se queja del valor del agua está en estrato 16 pero está gastando agua en regar sus prados y se queja, todo mundo se queja. Entonces la opción política y financiera hasta el momento es: bajamos y aguantamos lo que viene para los próximos años, pero inevitablemente la tarifa va a seguir subiendo e inevitablemente en 10 o 20 años habrá un rezago tarifario y habrá que cubrirlo. No somos muy optimistas en las cuantías de las transferencias y que otros sectores se sacrifiquen en torno al tema agua porque el pan de cada día, el techo o la educación, la salud, son tan prioritarias como éste y en algunos momentos lo son más.

Hay muchas cosas por mejorar y muchas cosas por hacer para ahorrar o que la gente cree que se pueden hacer o se proponen en los medios, pero no tienen el impacto que la gente cree que tienen. Los temas se ven en una forma muy ligera muy, muy ligera. Y no hay como la búsqueda de cual es la verdad, de tratar de entender el problema antes de empezar a buscar qué cabeza es la que tiene que caer o quién es el responsable.

Acueducto tiene un problema con sus trabajadores que no representa gran cosa, en comparación con el total, tiene un problema de eficiencia al que tiene que meterle el hombro, tiene problemas internos serios y no se descarta corrupción dentro de los problemas internos, pero los grandes ahorros están en el factor inversión, que nos ponen nuevamente ante la problemática de definir qué es lo que vamos a hacer y cuándo lo vamos a hacer; qué es prioritario y qué no es prioritario.

Son decisiones gerenciales bellísimas, o sea yo vivo encantado por el desafío que hay allá, pero que están lejísimos de tener la simplicidad con las que se los analiza. Esto no es fácil, esto es con mucha medida, con mucho profesionalismo y con toma de medidas que tienen impactos que van a mejorar las cosas pero no en un grado tal que pueda resolver el problema que ustedes lúcidamente están viendo.

O sea que tenemos una contradicción muy clara entre nuestra finalidad de volver el agua un costo variable vía el consumo. Socialmente para la gente y para los sistemas hídricos es conveniente lo que el Acueducto está haciendo, pero desde el punto de

vista de las finanzas del acueducto hay un interrogante, y es si a una empresa con ánimo de lucro le convendría o no le convendría estimular por el no consumo o si por el contrario quiere inducir a que se consuma más. Se van a hacer acciones correctivas, y muchas, pero no van a tener ese impacto que la gente está pensando si uno se sigue por los titulares de los periódicos.

Complementa Diego Rentería, Director de Planeación de la EAAB

Con relación a los recursos de Ley 715 en una reunión en la Secretaría de Hacienda, me pareció que en 2004 la transferencia de recursos por este concepto sería de 47 mil millones de pesos de los cuales 12 mil son destinados a la operación de la planta de tratamiento de El Salitre en caso de que pase a cargo de EAAB. Para las actividades que hoy realiza la empresa estaríamos hablando de 35 mil millones y la promesa es que de aquí en adelante se mantenga ese mismo nivel de transferencia porque precisamente los otros recursos de Ley 715 se está buscando la manera de aplicarlos probablemente para el río Bogotá, más otros recursos que tocará conseguir quién sabe de dónde, que es la parte complicada.

Ahora, como señala el gerente nosotros estamos proyectando metas en eficiencia y estamos proyectando estos recursos adicionales de la Ley 715, estamos proyectando ingeniería financiera para lograr, mediante el manejo de algunos créditos y el desplazamiento de pagos hacia el futuro, aliviar un poco la coyuntura financiera, que no es que sea crítica pero sí es de mucho manejo en los próximos años, porque es precisamente cuando se vencen fundamentalmente los créditos del pasado. Es una época en que la empresa tiene que ser muy cuidadosa de manejar los indicadores de calificación de riesgo de una manera adecuada; los criterios que utilizamos para garantizar la viabilidad financiera de la empresa responden precisamente a las exigencias del calificador de riesgo y debemos tratar de mantener nuestra calificación para no subir los costos de las transferencias y eso nos permitiría pasar más o menos bien esta época crítica que terminaría hacia el 2008. De ahí en adelante las proyecciones financieras muestran que la empresa presentará un desempeño financiero muchísimo más tranquilo.

Con relación al tema de agua no contabilizada, el contrato de gestores establece una responsabilidad de recuperación de metas; para ello se le otorgan unos recursos cada año y él tiene el compromiso de presentar para la aprobación de la empresa el Plan de reducción de pérdidas. Vale la pena aclarar que el programa de reducción de pérdidas no es igual en cada zona. En zonas digamos donde hay mucha clandestinidad masiva, como le llamamos nosotros, donde hay barrios informales, las pérdidas se producen es por asuntos como mangueras y el trabajo es más acelerar la legalización de barrios y de ahí en adelante formalizar el servicio.

En otras zonas digamos más industriales puede haber un poco más de clandestinidad, en cuyo caso el programa es más buscar clandestinos, detectarlos y mejorar la pérdida comercial. El programa en otros sitios es mucho más interesante, por

ejemplo de cambio de medidores, pero hay que balancear la cosa porque al usuario no le gusta mucho que le cambiemos el medidor, le cobremos el medidor y fuera de eso termine pagando más porque la pérdida se produce es porque no se le está midiendo correctamente lo que él consume, se le está midiendo menos, eso es una pérdida. Entonces eso también contribuye al programa de medición de pérdidas.

Y finalmente el otro programa grande de recuperación de pérdidas son aquellas zonas de la ciudad donde digamos las tuberías son 'flautas', como decimos nosotros, están tan rotas que botan el agua; en esas zonas de la ciudad lo único que tenemos que hacer es programas de renovación de redes e ir controlando todas esas pérdidas a través de grandes programas de renovación. Estos son programas en que hay que valorar el costo del programa y el beneficio que se va a lograr, por ejemplo en el programa de las 'flautas' es claro que ahí no hay un beneficio comercial como tal, lo que se recupera ahí son los costos de producción del agua, mientras que en el caso de los clandestinos, por ejemplo de los industriales, ahí sí hay una recuperación comercial que puede ser interesante en la medida en que la tarifa sea alta, porque en las zonas bajas, por ejemplo en estrato 1, si buscamos un clandestino probablemente nos sale más caro el collar que el perro, pues el costo de la detección es muy superior a lo que nos pagaría él en una factura altamente subsidiada, entonces esos programas es mejor concentrarlos digamos en estratos altos donde comercialmente es más rentable.

Ahora con el programa de Bogotá con agua, que lo montaremos este año y el entrante se le llevará agua a la gente que no tiene ninguna posibilidad de obtenerla legalmente, pero esta será agua no contabilizada, o sea un agua que no se va a contabilizar pero que necesitamos entregar, incluso en los barrios que no podemos legalizar porque están en zonas de alto riesgo. Un ingreso social o sea se les llevará agua en carro tanques, en fin; y hay un programa de alcaldías que estamos mirando en éste instante que pretende eso, o sea mientras se legalizan o se pueden legalizar los barrios de invasión, los refugiados, etc., hay que atenderlos y eso es un costo social. El problema es de dónde va a salir finalmente la plata para tanta cosa.

Todavía no estamos corriendo el peligro la supervivencia del Acueducto y estamos atendiendo unas necesidades sociales. Pero va a llegar un momento en que esto no lo soporta la gente sino con más tarifas, o sea que la subida tiene que darse, se va a dar moderadamente, pero eso no es suficiente; estamos en situaciones deficitarias. Estamos subsidiando con creces todo el problema. Y lo vamos a subsidiar un poco más en aras de lo que reconocemos como una realidad, la gente no aguanta más.

Intervención de Luis Ignacio Betancur, Experto

Yo diría en primer lugar que Bogotá como administración central se tiene que preparar para pagar los faltantes de subsidios y esos son problema de la empresa. La preocupación del gerente sobre los pobres es infundada, problema suyo es que la

empresa sea eficiente y autosuficiente; es problema de la alcaldía, del Concejo y del gobierno y el congreso dar plata para subsidios.

Y segundo, yo creo que tiene que ser muy clara también la responsabilidad por las pensiones que se arreglaron y es que sí fueron locos, doctor Merlano, sus antecesores de diez años atrás, y eso lo tiene que pagar el dueño, como en cualquier empresa. De manera que el Distrito va a tener que sacar plata para pagar las pensiones, no creo que ustedes tengan razón, me da mucha pena decirlo, ustedes en las cartas que le han dirigido a la CRA y que están en la página web dicen que eso lo tiene que pagar los usuarios; eso sí sería absolutamente desfasado e injusto, fuera de lugar.

En segundo lugar, mientras no se encuentre una fuente nacional para los subsidios no hay manera. Yo por lo demás siempre lo he propuesto, incluso en un documento oficial para el Acueducto. Uno no entiende cómo si el servicio prioritario es acueducto, alcantarillado y aseo, les damos subsidio a los consumidores de teléfonos, de electricidad, de gas. Los teléfonos no tendrían por qué ser subsidiados ni los consumidores de estrato 5 y 6 y los industriales y comerciales; con ese dinero sería suficiente para subsidiar incluido con el 70% del estrato 1, pero así si no hay manera, es decir, no lo busquen por donde no puede salir, de los usuarios de Acueducto y Alcantarillado. El Distrito va a tener que poner el faltante; hay un faltante grande acumulado y anualmente va a seguir acumulándose, de manera que no es bueno decir que eso se va a arreglar.

Tercero, celebro mucho que la Comisión se esté orientando a que las tasas ambientales vayan a las tarifas, eso tiene que ser así. Si se quiere tener la calidad de agua de Suecia pues entonces hay que pagarla, no hay otro remedio. Pero entonces que los paguen en parte con la sobretasa al predial.

Por otro lado no dejo de decir que el cuento de la tarifa neta nunca fue válido, pero eso ya se va a acabar el tiempo y yo pues para qué insisto, ya se llegó el día. Yo creo que la CRA y las empresas se equivocaban. Lo que sí es intolerable es que el gobierno nacional a estas horas no haya reglamentado qué quiere decir equilibrio entre contribuciones y subsidios. La empresa de Acueducto se ha tomado una licencia legal complicada, que es que está imponiendo contribuciones muy por encima porque la ley lo que dice es que el gobierno reglamentará y absurdamente los ministros como se llamaban antes, de desarrollo y las dos ministras ahora de ambiente, no han reglamentado eso y eso complica, no es lo más importante pero sí haría claridad es hasta dónde se le quiere sobrecargar a los estratos obligados esa contribución que por lo demás no es otra cosa que un impuesto y cuánto pondría el Distrito de su presupuesto.

Y por último celebro que el gerente haya dicho que más tarde que temprano casi todo va a estar privatizado, excelente. Lo que sí recomendaría yo es que en vez de hacer contratos lo hagan por medio de filiales que tiene entre otras la gran ventaja,

primero que el privado corre con el riesgo tarifario, qué pasa si ahora si les bajan las tarifas los contratistas actuales no se las bajan porque ya tienen contrato. Y segundo, tiene una segunda ventaja que los activos que es desde luego lo más valioso, las redes principalmente de distribución, se podrían aportar a costo de capital cero y ahí si bajar sustancialmente el costo de referencia y es un subsidio adicional a la oferta permitido por esa vía. Si no es así la ley no da margen para que se subsidie la oferta.

Intervención de Alfonso Prada, Concejal de Bogotá

En lo que tiene que ver con Acueducto y la exposición del gerente, lo primero es saludar su clarísima voluntad de lograr un desmonte de privilegios laborales, decisión que en particular a nosotros nos tenía muy preocupados. Lo ha asumido y aquí lo ha dicho con mucha claridad y él tiene una enorme voluntad, porque por las características del gobierno de Bogotá que seguramente hubiera podido avanzar en un camino diferente, al menos hay que destacarle eso.

Lo segundo, me parece que hay que tener mucho cuidado con el falso dilema entre propiedad y eficiencia y me parece que bajo ninguna circunstancia hay que apuntarle al fracaso de los contratos de la modernización y de los gestores; también me da mucha tranquilidad la percepción que el gerente tiene alrededor de que tarde o temprano la empresa va a terminar totalmente privatizada, creo que directamente no dijo eso, pero si mostró que no les da temor caminar en la vía de la privatización si la eficiencia en el caso de la empresa no da para mantener un control público.

Nosotros por principio somos enemigos de la privatización del Acueducto así como hemos sido grandes defensores de la venta de la ETB. Y eso, que aparentemente es una contradicción, no lo es; y usted lo entiende bastante bien señor gerente, pero da digamos una relativa tranquilidad tener la certeza de que si hay que caminar en ese sentido se camina. Yo no lo entiendo como una privatización; por eso hay una confusión conceptual grandísima al pensar que la contratación de los gestores por la empresa es un acto de privatización, como si se hubiera transferido la propiedad y hubiéramos perdido nosotros el control de la empresa, para nada.

Ahora lo que nos interesa en éste momento en esta discusión es si los contratos de modernización en términos legales, el sistema empresarial de información y los contratos de gestión van a producir un resultado de mejoramiento de los servicios de la oferta y ahorro en compras, si eso es así vamos por el camino correcto, que se cometieron errores en la contratación, pues que se castigue a los que los cometieron; pero lo importante es que conceptualmente la empresa va por donde tiene que ir. Ahí no podemos admitir los bogotanos reversa, y me parece que vamos por buen camino.

La afectación de la inversión; el punto concreto es claramente si se mantiene una concentración de la inversión en los primeros años de todo el desarrollo, de la empresa y de la ciudad, esa concentración fue motivo de debate y se pensaba que la baja en las tarifas iba a estructurarse sobre la posibilidad de prorrogar las inversiones

a 15 años y claramente él dice que no. Luego estamos haciendo una formulación sin afectar el cronograma de inversión de la empresa y si eso es así, me parece que todos los bogotanos vamos a aplaudir la gestión del gerente en la medida en que claramente estamos resguardando algo que sí genera tensión.

La tensión es: le prestamos un mejor servicio a la gente y a más cantidad de gente o ahorramos plata en costos para disminuir tarifa y que solo unos privilegiados tengamos agua y alcantarillado. Si nosotros tomamos partido por afectar la inversión colectiva y mejorar la ampliación de la cobertura y la calidad, me parece que estamos apoyando un concepto de dignidad humana que es lo razonable y lo serio en un Estado contemporáneo y en una empresa contemporánea. De manera que si entendí bien, no hay afectación de la propuesta en materias de cronograma de inversión ni de afectación porque no se elimina ninguna inversión calificada como prioritaria de la empresa, y por ende si logramos bajar la tarifa sin afectar, estamos cumpliendo dos objetivos sociales simultáneos que aparecían como contradictorios normalmente en los debates más políticos que técnicos.

Y es que aquí hay como cuatro temas en tensión para la decisión. Está el tema de las pérdidas negras, que dependen en buena parte de la buena o mala gestión que Planeación y las demás entidades hagan alrededor de la legalización, pero eso obviamente hace crecer la inversión y la tarifa, y obviamente tenemos ahí unos problemas. El gerente un poco terminaba diciendo que tarde o temprano llegaremos a un punto en el que todos vamos a entender que la cosa es con tarifas, y bien señalaba el doctor Betancourt que hay que tener muchísimo cuidado en cuál es la función del gerente. Si la función del gerente es atender un nivel de cobertura o de calidad a 100% a costas de quebrar la empresa, nos puede salir cien veces más costosa la operación y obviamente mucho más asocial, o antisocial, o como ustedes lo quieran llamar.

Por eso digamos coincido en que el buen manejo gerencial de la empresa impone la necesidad de tomar decisiones y posiciones. No en el futuro a diez años sino hoy. Uno, frente a los trabajadores, ese es un tema en el que no se puede dudar; dos, naturalmente frente a las inversiones, tres frente a la opinión pública, a la que no se le puede engañar bajo ninguna circunstancia pensando que esto no se va a terminar revirtiendo. Obviamente vamos a tener que afectar inversiones que tendría como fuente de financiación el predial por ejemplo, que terminarían subsidiando una pésima administración o unos anhelos indebidos por parte de la gerencia.

Termino con esto: si mal no recuerdo el predial esta en unos 500 mil millones de pesos; el 15% se lo estamos entregando a la CAR que es aproximadamente unos 75 mil millones de pesos; tan solo el 50% de eso, menos de 40 mil, 37 mil millones es lo que la CAR invierte en temas ambientales en Bogotá y naturalmente ahí tenemos una plata que bien valdría la pena revisar entre todos los actores de Bogotá si esta siendo bien o mal manejada. Yo particularmente pienso que es una plata que deberíamos

administrar nosotros en forma directa, sin romper el concepto de región desde el punto de vista ambiental y entender que Bogotá debe aportar algo a ello también.

LA POLÍTICA DE VIVIENDA EN EL PLAN DE DESARROLLO

Mesa de Trabajo Bogotá Cómo Vamos

Introducción de Luis Ignacio Gallo, Subdirector de Gestión Urbanística, Departamento Administrativo de Planeación Distrital

Esta presentación sirve como marco de la política de hábitat que está contenida en el Plan de Ordenamiento Territorial. La revisión del POT que se expidió en diciembre del año pasado hizo unos ajustes al tema de política de vivienda que había quedado plasmada en el Plan de Ordenamiento del año 2000. Básicamente hace una comprensión mucho más amplia del tema de la vivienda, expresando que no solo comprende el interior de la vivienda sino que tiene una cantidad de atributos colectivos asociados que es importante incorporar, y por eso pasamos de una noción de vivienda a una noción de hábitat.

Esa noción de hábitat recoge de alguna manera las disposiciones que se han dado en las conferencias mundiales sobre hábitat y ciudades, especialmente la última, realizada en Estambul hace seis años. Sobre esa base, hemos venido concibiendo que el problema de la vivienda no es sólo un tema de la producción de la vivienda y de la vivienda nueva sino que tiene que ver con el territorio y su capacidad ambiental, con las formas culturales en que la población se asienta y obviamente con la provisión de los servicios públicos, la accesibilidad a los servicios sociales y el espacio público como parte importante del entorno de la vivienda.

Eso quedó plasmado en el Plan de Ordenamiento Territorial como una de las políticas de largo plazo de la ciudad y el plan de desarrollo la recoge tanto en el eje urbano regional como en un programa que integra todas las acciones que tienen que ver con ese entorno asociado a la vivienda. Esa es la primera línea marco importante de tener en cuenta porque los avances conceptuales que se hicieron después de la formulación del Plan de Ordenamiento del año 2000 se plantearon en una propuesta más holística, más integral.

Al reconocer las diferentes formas de producción de la vivienda, el POT del año 2000 ya había identificado las áreas deficitarias y estableció unas acciones comprendidas dentro del Programa de Mejoramiento Integral de Barrios, otras en el tema de reasentamiento para los que están en áreas críticas, un programa de producción nuevo de vivienda que está en cabeza de Metrovivienda y otro programa para la consolidación o recuperación de áreas ya construidas que entran en procesos de deterioro, y ahí aparece la renovación urbana como un tema fundamental para recualificar la ciudad construida.

Si lo miramos desde la perspectiva del ordenamiento territorial, las acciones sobre el nuevo suelo, el suelo construido, el suelo deficitario porque se produjo ilegalmente o el suelo que hay que reasentar por efectos de riesgo son acciones de impacto

colectivo que integran servicios públicos, equipamientos, movilidad y acciones específicamente de vivienda como la producción de unidades de vivienda nueva en áreas nuevas, la rehabilitación de inmuebles, el redesarrollo para producción de vivienda en las áreas centrales o en áreas ya consolidadas de la ciudad, la producción de vivienda nueva o el mejoramiento de vivienda en las áreas de origen ilegal y el reforzamiento estructural, que estaba planteado como uno de los puntos fundamentales dentro del mejoramiento de la vivienda.

Estos componentes generales del POT se recogen en el programa de Hábitat desde los barrios y las UPZ (Unidades de Planeamiento Zonal) que está incorporado en la propuesta del Plan de Desarrollo *Bogotá sin indiferencia*. Es interesante mirar cómo el proceso que se inicia con el Plan de Ordenamiento del año 2000 incorpora un programa de vivienda con cuatro componentes, luego se enriquece la propuesta del Plan de Ordenamiento y ahora se incorpora y se desarrolla dentro de la propuesta del Plan de Desarrollo, bajo ese concepto sombrilla de hábitat.

Uno de los énfasis que quedaron planteados en el POT es el tema de la gestión de suelo, un segundo punto importante que se refleja en el Plan de Desarrollo. En Colombia contamos con una legislación de vanguardia en términos de la aplicación de instrumentos para intervención en el suelo y reforma urbana, específicamente en la ley 9ª del 89 y la ley 388 del 97. Estos instrumentos constituyen una herramienta muy potente para intervenir y regular el mercado y poderle dar soluciones de vivienda a la población de menores ingresos, que es el objetivo central.

Bogotá ha venido trabajando el tema de la gestión de suelo y los primeros avances se hicieron con el POT del año 2000 que incorporó estos instrumentos de gestión del suelo al ordenamiento territorial, pero su aplicación durante los tres primeros años de vigencia del POT ha sido difícil porque a pesar de su potencia no quedaron articulados a los instrumentos de planeación en una línea coherente en términos de política. Así que tuvimos problemas para aplicar planes parciales, para asociar instrumentos, para desarrollar instrumentos como la plusvalía y se generó un retraso en la aplicación de la política de suelo.

La revisión del POT convirtió en política pública el tema del suelo, estableció muy claramente una política de Estado, una política distrital de intervención en el suelo. El Plan de Desarrollo recoge ese avance y coloca la gestión de suelo en un lugar preponderante, al mismo nivel que la producción de la vivienda. La ciudad va a trabajar en la generación y gestión de suelos y la intervención en ese mercado para lograr que sea accesible a la población de menores ingresos. Paralelamente vamos a realizar una serie de acciones que permitan continuar interviniendo en el proceso de producción de vivienda, para que sea accesible en todos sus componentes.

La gestión de suelo nos está llevando a involucrar de forma muy fuerte instrumentos que empiezan a redistribuir rentas. La primera estrategia que está planteada dentro del eje urbano regional apunta a redistribuir los beneficios del desarrollo urbano, a la

distribución de las rentas y la riqueza colectiva que genera la ciudad, que es uno de los objetivos generales del Plan de Ordenamiento.

Esa redistribución está planteada en tres componentes: uno, ordenamiento, que tiene que ver con los usos, las actividades, la centralidad, la accesibilidad, como distribuir equitativamente los servicios que requieren los ciudadanos; dos, vamos a hacer esfuerzos para que se hagan efectivos los principios constitucionales de la función ecológica y social de la propiedad y, tercero, vamos a aplicar los repartos equitativos de las cargas y los beneficios asociados al desarrollo urbano. Ya tenemos desde el POT la instrumentación técnica que nos va a permitir actuar y el Plan de Desarrollo pone como punto estratégico de la política general del eje urbano regional la redistribución de esas cargas y esos beneficios entre el sector público y el sector privado.

Paralelo a eso hay acciones que se vienen trabajando y que continúan en el Plan de Desarrollo como la operación Nuevo Usme que es la operación de vanguardia y de punta en la cual articulamos los objetivos del ordenamiento territorial con los objetivos de la política de hábitat y de vivienda y con los objetivos de la política de gestión de suelos. Este es el último gran polígono que le queda a la ciudad, con 660 hectáreas; ya se está trabajando en el montaje de esa operación y Metrovivienda tiene dentro de sus metas prioritarias la intervención de esa área. Así, la planeación del ordenamiento territorial de la ciudad se articula con la operación de suelo que realiza principalmente Metrovivienda pero que también pueden hacer la empresa de Renovación Urbana o la Caja de la Vivienda Popular en las áreas deficitarias.

A eso se suman otras acciones complementarias de los subprogramas que tiene el programa de hábitat, como el Mejoramiento Integral de Barrios. Allí hay metas muy claras de provisión de servicios públicos, localización de equipamientos, mejoramiento del espacio público y de los parques, reasentamientos de población, prevención de ocupación de las áreas de la estructura ecológica principal. Y, por supuesto desde el POT está muy claro el tema de la prevención del desarrollo ilegal, que le genera sobrecostos a la ciudad y problemas a las familias que se asientan de este modo.

Es claro que el mecanismo directo y fuerte sobre el que la administración centra su acción va a ser la oferta de vivienda que le dé solución a la población que hoy en día tiene que buscar otro tipo de alternativas. Así que la política de vivienda nueva apunta a garantizar que mediante una acción fuerte del Distrito en la oferta podamos hacer efectivo ese derecho constitucional a la vivienda, con soluciones de menos de 50 salarios mínimos y controlando los procesos de ocupación pirata del territorio.

Presentación de Germán Ávila, Gerente de Metrovivienda

Quiero arrancar por contextualizar dos temas en los que ha habido la tendencia a volver contradictorios procesos que son complementarios. Hay una realidad social y una necesidad social de las cuales partimos para estructurar la política de hábitat y la

política de vivienda con el alcalde Lucho: la necesidad de solucionar el problema de habitabilidad de una buena parte de las comunidades más pobres de la ciudad. Y responder a esos derechos de la sociedad con acciones de gobierno, que es en últimas el propósito de la acción gubernamental, implica una serie de acciones en muchos frentes.

Entre otras acciones, es necesario hacer una política de gestión de suelo que además armonice los criterios de uso de territorio por parte de la ciudad y sea un instrumento de redistribución equitativa de la riqueza en Bogotá. Hay que hacer acciones en función de poblaciones con especial vulnerabilidad, como la población desplazada y la población localizada en zonas de alto riesgo, Y para alcanzar el objetivo de habitabilidad para la población es necesario plantear herramientas como el subsidio y el microcrédito.

Esta es simplemente la sumatoria de unas acciones que son complementarias, porque el objetivo es el ejercicio de los derechos: lo que rige la acción gubernamental es la búsqueda del cumplimiento del ejercicio de derechos en la ciudad, eso es el Estado Social de Derecho. No es hacer simplemente, por ejemplo, una política de suelo; no, esa es una herramienta para hacer efectivo el cumplimiento de un derecho de la sociedad en el Estado Social de Derecho.

En las anteriores reflexiones que hemos hecho uno de los elementos que ha tranquilizado la discusión ha sido el no poner en contradicción una acción con otra y quiero trasladarles la reflexión de esa contradicción entre un tipo de acción con otro en función de cuál es el objetivo real de la acción de gobernar, que para nosotros es el cumplimiento de los objetivos constitucionales y del Estado Social de Derecho. Eso está claramente definido en el primer artículo del Plan de Desarrollo como el objetivo central, el objetivo prioritario de la acción de gobierno.

El programa del Eje urbano regional se define con el objetivo de que se favorecerá el desarrollo humano permitiéndole a la comunidad la construcción, uso y disfrute de su entorno y su territorio en condiciones de amabilidad, dignidad y seguridad mediante el mejoramiento integral de barrios, proyectos de vivienda nueva de interés prioritario, provisión de servicios públicos domiciliarios, renovación urbana y protección de patrimonio cultural.

Para el desarrollo de estos propósitos se adelantarán proyectos teniendo en cuenta los siguientes aspectos: atención a población vulnerable en temas como el reasentamiento de hogares ubicados en zonas de alto riesgo no mitigable y las familias víctimas de desplazamiento forzado a causa del conflicto interno, programas como los de renovación urbana, mejoramiento integral de barrios, titulación y legalización de predios, prevención y control, urbanización informal y proyectos de vivienda nueva tipo 1.

Quiero insistir en dos puntos: primero, que hay un cierto énfasis en la presentación del tema de la provisión de vivienda como uno de los objetivos importantes del Plan de Desarrollo, pero el logro de esa provisión de vivienda es la culminación de una serie de ejercicios previos que hay que lograr para que lleguemos a ese fin. Y, segundo, que varias de las acciones que realizará el Distrito para generar esa provisión de vivienda permiten atender a la vez otro tipo de problemáticas asociadas.

Por ejemplo, al analizar el tema de la reubicación de familias en zonas de riesgo se encuentra que las herramientas fundamentales para hacerlo están dadas en la ciudad y que esas familias están identificadas en una cuantificación también más o menos precisa: se estima que en este momento es prioritario reubicar a cerca de 8.000 viviendas. Pero al tratar de lograr la reubicación de esas familias, que debe ser una prioridad ya no como ejercicio del derecho a la vivienda sino del derecho a la vida, nos encontramos que el problema central es la inexistencia de una oferta de vivienda para esta población. Por eso la atención al problema de la reubicación de familias en zonas de alto riesgo, pasa por la posibilidad de generar una oferta de vivienda tipo 1 y en una escala que le permita atender las necesidades de vivienda de esta población.

Igualmente, cuando miramos el tema de la renovación urbana, por ejemplo, nos vamos a encontrar primero que hay una estrategia definida de uso del suelo en las zonas centrales de la ciudad y que su reutilización va a permitir orientar ese nuevo uso del suelo, ya sea que se convierta en nuevo suelo o simplemente por un ejercicio de redensificación o reutilización de los espacios de baja ocupación. Finalmente, vamos a orientar ese proceso a cumplir parte de las necesidades de oferta habitacional a la ciudad, es decir, el ejercicio de renovación urbana no se hace solamente en función de mejorar las características arquitectónicas de la ciudad, sino que también estamos respondiendo a una necesidad de generación de oferta alternativa de vivienda para poblaciones vulnerables. En general creemos que el proceso de renovación urbana va a generar una oferta de vivienda que no va a ser para los estratos más bajos sino tal vez para el estrato 2 en la escala de necesidades de vivienda.

En este tema de la renovación urbana están planteadas unas intervenciones que tienen como prioridad cuatro aspectos. El primero es intervenir muy fuertemente la reutilización del eje de la avenida Jiménez. Aquí va a haber unas acciones en coordinación con el sector privado y dirigidas a la adecuada utilización de las zonas que están o desocupadas o mal utilizadas. En segundo lugar hay necesidad de una intervención muy fuerte sobre el eje de la avenida Caracas, donde se requieren acciones muy articuladas con la legislación privada y con los propietarios de estas áreas y donde el papel del Distrito es más de coordinador de ese proceso para intervenir sobre los predios que no están teniendo una adecuada utilización y lograr una reutilización mucho más intensa, porque tienen un nivel de desocupación bastante alto. En el mismo sentido hay una propuesta para algunos sitios puntuales

como la que ya se ha anunciado en el terreno del matadero de la avenida 30 con la Jiménez.

También tenemos la culminación del parque Tercer Milenio y la acción que Metrovivienda viene desarrollando allí en conjunto con Renovación Urbana para la reutilización de las últimas manzanas del sector. Y finalmente, hay planteada una intervención más estratégica que es la reutilización de la zona de Las Cruces, que es tal vez la que tiene mayores características de macro intervención porque es una zona con una localización preferencial en la ciudad pero con un nivel de deterioro muy alto y que tiende a perder su capacidad de generación de riqueza.

Hay otros temas tan importantes como la titularización en la ciudad. Existen en este momento 135 mil predios que no están legalizados y aunque los indicadores de Bogotá son relativamente inferiores a los de muchas ciudades del país, estos predios representan cerca de 10% de los predios de la ciudad. La inexistencia de esa titularidad tiene como consecuencia una mucho menor tributación para el Distrito pese a que para estos predios se hace el mismo esfuerzo de atención de las necesidades de servicios públicos y de provisión de infraestructura.

En esta área está planteada una estrategia muy específica para realizar acciones conjuntas con predios que son de entidades del orden nacional y de particulares e intervenir muy fuertemente en función de lograr una meta de titulación de 50 mil predios.

La prevención de la urbanización ilegal es una gran preocupación porque genera una deformación urbana y una imposibilidad de planear la ciudad. Se considera que hay dos formas de intervenir este problema. Una es a través de mecanismos coercitivos, es decir, poner todos los instrumentos positivos posibles para impedir que se sigan desarrollando barrios ilegales. Para ello existe una reglamentación relativamente reciente y poco utilizada de control de urbanización ilegal, pero además están los instrumentos policivos de control.

Sin embargo, consideramos es que es imposible detener el fenómeno de la urbanización ilegal si no garantizamos la generación de una oferta alternativa de vivienda, porque este fenómeno no solamente es consecuencia de unos señores con una mente perversa de enriquecimiento con el uso del suelo suburbano, sino que adicionalmente es producto de la inexistencia de una oferta alternativa de vivienda de bajo costo para una gran parte de la población que por su nivel de ingreso no tiene otra opción. Por eso planteamos una segunda forma de intervenir el problema, que es el desarrollo de una estrategia combinada de acciones coercitivas con la generación de una oferta más activa de vivienda.

Quiero hacer una reflexión sobre este punto. Cuando arrancó la política de vivienda, en la década del 90, a partir del esquema de subsidio, había una intención del Estado de focalizar la atención a un tipo de población con un nivel de ingreso de cuatro

salarios mínimos hacia abajo. En el arranque se empezó a atender poblaciones de ingresos inferiores pero rápidamente la tendencia del mercado empujó el sistema hacia el tope de los cuatro salarios mínimos. Una serie de acciones posteriores permiten que a finales de los 90 la política de vivienda acerque el proceso hacia la atención de las familias con más o menos tres salarios mínimos de ingreso, para lo cual se implementaron diferentes acciones, entre otras la de diferenciar el valor de subsidio poniendo un mayor valor en los estratos más bajos.

En el periodo de crisis, ya en la década del 2000, se hizo un conjunto de ejercicios tendientes a bajar un escalón más en ese proceso y muchas de las acciones presionadas por la crisis de la construcción condujeron a que la política de vivienda permitiera generar alternativas de vivienda para familias entre los 2 y los 3 salarios mínimos. La creación de Metrovivienda fue uno de los instrumentos que indujo la oferta de vivienda hacia esos estratos.

Entonces, hay un esfuerzo de la política general de irse bajando en los escalones de los niveles de ingreso. El reto que se ha planteado esta Administración es bajar un escalón más; ese es el objetivo del programa de vivienda de Lucho en este periodo, bajar al escalón de 1 salario mínimo, lo cual implica realizar muchísimas acciones. Ahora vamos a mencionar el conjunto de las metas que se han planteado para ese propósito.

Bajar ese escalón implica dos cosas. La primera, incorporar a la oferta legal de vivienda a cerca de 35% de la población no atendida por la producción privada de vivienda. La segunda es que estamos sustrayendo de las opciones de urbanización informal e ilegal a todo este conjunto de la población para que empiece a tener una alternativa de oferta legal; con lo cual disminuyen sustancialmente las posibilidades de desarrollo de la urbanización informal.

Pero ahí no están todos los escalones, más abajo hay uno que es el de la población que tiene menos de un salario mínimo de ingreso, para la cual hay que encontrar formulas y alternativas. A esa población se dirigen fundamentalmente los programas de reubicación de familias en zonas de alto riesgo, de población desplazada, y esa población va a tender a requerir un ciento por ciento de aporte del Estado para acercarse a una solución de vivienda porque está cada vez más lejos del acceso a esquemas de financiación o alternativas distintas a las de ser subsidiada completamente. Hay algunos estimativos según los cuales en este último escalón hay entre 55 y 60 mil familias de la ciudad, entre las cuales hay familias de reubicación y desplazadas, que siguen siendo una presión importante frente al fenómeno de la ilegalidad.

Este es el contexto de reflexión que quería darles sobre las diferentes intervenciones y acciones que se van a desarrollar, antes de ingresar en la estrategia más precisa que ha planteado el programa de vivienda de Lucho. Este contexto explica por qué el programa tiene la meta de producción de 70 mil viviendas tipo 1 y pone al conjunto

de Metrovivienda en función de ese objetivo. Eso no significa que solamente se vaya a producir vivienda tipo 1. Se va a producir vivienda para todos los estratos, el problema es dónde se colocan la acción, el esfuerzo y los recursos del Estado, para atender a qué tipo de población.

Esta política distrital de vivienda nueva, aparte de tener como norte claro el ejercicio de los derechos sociales como resultado de la acción del Estado, tiene otro criterio y es que el Estado debe intervenir donde no hay cubrimiento del mercado privado. En cierta forma Metrovivienda se estaba convirtiendo en un competidor de las acciones que el mercado estaba ya generando, porque hoy en día producir viviendas de 25 millones de pesos no es una gran novedad en el mercado, seguramente hace diez años era muy importante porque el valor mínimo de una solución de vivienda que generaba el mercado estaba un poco más arriba, en los 30 millones.

Hoy en día hay una gran cantidad de constructores que sin ningún tipo de apoyo, sin tanto esfuerzo, están produciendo esas viviendas, por tanto, que el Estado intervenga para producir este mismo tipo de viviendas es un poco innecesario e inconveniente desde el punto de vista de los principios de intervención del Estado. El Estado debe intervenir donde no es posible generar una oferta de vivienda y hoy ese rasero lo hemos puesto en la vivienda tipo 1, de 17'900.000 pesos, con el objetivo de que la ausencia del aparato privado allí sea cubierta por intervención del Estado a través de Metrovivienda.

Insisto en que este argumento que doy en este momento es muy posible que ya no sea válido dentro de dos años o en un tiempo; así tiene que ser. Metrovivienda tenía hace cuatro años el argumento muy fuerte de que era difícil producir viviendas de 25 millones o de 22 millones, y su papel estuvo en lograr que se interviniera para producir esas viviendas. Hoy estamos poniendo el tope en 17'900.000 pero es muy probable que dentro de dos años tengamos que darle 15 millones, es decir, la acción del Estado, los recursos públicos, los recursos del Distrito deben estar puestos en donde el mercado tiene dificultades y deformaciones.

Otro elemento es la planeación del territorio. Creemos que es el elemento más destacado que logró Metrovivienda en todo el ejercicio anterior. Hay un gran resultado en la planeación de los territorios intervenidos y las zonas intervenidas, caracterizado entre otros factores con una producción de suelo urbanizado en un estándar razonable y bueno. Creemos que ese propósito hay que conservarlo y desarrollarlo, para garantizar que esta producción de vivienda de bajo costo se dé en el marco de una producción de suelo urbanizado con un estándar lo mejor posible.

¿De qué punto de partida arrancamos para la producción de 70 mil viviendas? El tema del déficit tiene varias interpretaciones. El análisis más primario, a partir del diferencial de inmuebles urbanos frente a familias y hogares, nos lleva a un déficit de cerca de 592 mil viviendas nuevas, de las cuales algo más del 50 por ciento

corresponde a viviendas tipo 1 y 2, para familias con ingresos inferiores a dos salarios mínimos.

Hay además un déficit cualitativo que es objeto de intervención del programa de Mejoramiento Integral de Barrios e incluye mejoramiento de vivienda y del entorno. El déficit cualitativo de vivienda en Bogotá tiene fundamentalmente tres componentes: un primer componente relacionado con provisión de servicios públicos; un segundo componente que tiene que ver con deficiencias estructurales de la ciudad y un tercer componente que es la deficiencia de espacio público y de áreas públicas en los desarrollos urbanos.

En el primer componente el déficit se ha reducido sustancialmente porque el cubrimiento de servicios públicos de la ciudad es bastante alto, en algunos casos está llegando a un 95 y un 98 por ciento, como resultado de un conjunto de acciones que se desarrollaron fundamentalmente a través de macroproyectos de la empresa de Acueducto.

Sobre el segundo componente, el estructural, yo creo que el país todavía no ha encontrado unos parámetros claros de medición de las deficiencias; si acudimos a los parámetros antisísmicos de la normatividad actual, el déficit se nos vuelve ya no solamente de todos los barrios populares sino de más o menos todas las construcciones hechas antes de unos 20 años atrás, incluyendo todos los edificios del norte y todas las edificaciones de estratos 5 y 6, es decir, si el parámetro es el cumplimiento de esas normas vamos a encontrar que el 90% de la ciudad está afectada.

Hay estructuralistas que plantean que ese tema hay que reevaluarlo y poner un parámetro razonable, porque si llevamos ese parámetro a la inversión pública, no existen recursos públicos que puedan enfrentar el problema estructural. Tenemos que revisar el tema de los parámetros no como una necesidad de Bogotá sino como una necesidad del país, además porque los criterios con los cuales se han establecido las normas no siempre han obedecido a unos análisis que pudieran tener el rigor absoluto del comportamiento de estos requisitos de sismoresistencia, sobre todo en las viviendas unifamiliares. Lo cierto es que sí existe por lo menos una parte de la ciudad en altísima vulnerabilidad por el problema de sismoresistencia y por la exagerada carencia de calidades en la construcción, que debe ser atendida y para lo cual se plantea el programa de Mejoramiento Integral de Barrios.

Volviendo a la política de vivienda nueva, el Plan de Ordenamiento Territorial plantea que en los próximos diez años se requiere la construcción de 360 mil viviendas y atender a cerca de 1'800.000 nuevos habitantes. Por eso, la política distrital de vivienda tiene como primer objetivo garantizar la producción sostenida de vivienda nueva en la ciudad atendiendo las necesidades de crecimiento de la dinámica del sector de la construcción, y el impacto esperado es atender a poblaciones

vulnerables, generar empleo directo e indirecto como un factor de crecimiento económico importante y afectar el ordenamiento urbano y el control de la ilegalidad.

La meta en el periodo 2004 - 2007 es la construcción de 181 mil viviendas, 116 mil de las cuales se plantean como viviendas de interés social y 38 mil no. 70 mil serán viviendas tipo 1 y de ellas 27 mil serán de interés social no subsidiadas.

El instrumento que planteamos es apoyar el proceso de las organizaciones populares de vivienda y modelos de demanda organizada desarrollados mediante la organización social y articulados a la participación de los constructores privados a través de alianzas estratégicas. Este modelo ya está operando en Metrovivienda y vamos a explicarlo con más detalle mas adelante.

Planteamos facilitar el acceso a la tierra urbanizada a los constructores privados y a las organizaciones populares de vivienda cuando se orienta el nivel de tipo 1. Una estrategia de Metrovivienda como entidad reguladora del mercado de la tierra tenía como objetivo generar oferta de vivienda en los estratos más bajos; lo que hoy se plantea es que hay que facilitar el acceso a esa tierra cuando se va a generar oferta de vivienda tipo 1.

En este sentido, se plantea la reducción del precio de la tierra sin producir detrimento patrimonial a Metrovivienda, teniendo como criterio general que el precio de la tierra en Metrovivienda debe ser aquel con el cual se recuperen los costos asociados a la producción de la vivienda, o sea, la compra de la tierra más la inversión con la cual se permitió la habilitación de estas tierras. Ha habido una tradición de poner el precio a partir de avalúos comerciales y esto ha encarecido el precio de una manera un poco acelerada. Para ponerles un ejemplo, en el caso de El Recreo la tierra se incrementó por avalúos comerciales en un 42 por ciento entre enero del año 2001 y julio del año 2003. Con un incremento de esa magnitud se pierde completamente el objetivo de la intervención que hace el Distrito, que es regular el mercado de la tierra.

Tiene mucho más lógica que la entidad recupere la inversión que hizo para producir ese suelo. Todo lo que esté por encima es una renta innecesaria para Metrovivienda y para la ciudad; Metrovivienda no fue constituida para conseguirle rentas a la ciudad sino para regular el mercado de la tierra y el control de la urbanización ilegal con mecanismos coercitivos y generación de oferta competitiva.

Primera estrategia. Impulsar y apoyar la organización de demanda para vivienda de tipo 1 a través de organizaciones sociales, promoviendo capacitación y ahorro programado, potencializando la capacidad gerencial y productiva de las organizaciones populares de vivienda e impulsando alianzas estratégicas con los constructores.

Creemos que una herramienta estratégica va a ser el modelo de organización de demanda, que hay que impulsar porque es lo que va a garantizar la calidad y la

contundencia en la producción de vivienda. Para ello se ha implementado un programa que se llama Ciudad participando y construyendo, que tiene como meta impulsar la organización de la demanda para 709 mil familias y estimular el ahorro masivo de ellas en el sistema financiero solidario. Se planea un acompañamiento organizativo de las familias y capacitación en el subsidio familiar de vivienda, crédito hipotecario, convivencia y participación.

Con este modelo de organización de la demanda en la ciudadela El Recreo se acaban de entregar las primeras 160 viviendas, que estaban en el nivel de 16 millones y medio más o menos. Además, se articularon diferentes intervenciones, porque son viviendas para reubicación de familias que venían de una zona de alto riesgo en Ciudad Bolívar.

Hay que tener en cuenta que para la producción de estas viviendas se adquirió la tierra a precios bastante altos. Hoy en día, al hacer avalúos con la restricción de que las viviendas que se van a hacer son de máximo 50 salarios mínimos se redujo el valor de la tierra a ofertar, pero estas viviendas en su momento no tuvieron esa ventaja, por lo cual se compró la tierra para este programa a 110 mil pesos metro cuadrado, mientras que hoy en día ya es posible ofertarlas a 95 mil pesos. Cuando se aplique estructuralmente la política de vivienda podríamos estar llegando a una cifra cercana a los 80 mil pesos metro cuadrado en Bosa.

Segunda estrategia. Creación del subsidio distrital de vivienda. Esta es una propuesta que el Alcalde planteó desde la campaña. Conocemos el proyecto que presentó el concejal Fernando Rojas sobre el tema y coincidimos en que para hacer sostenible la política distrital de vivienda, con los niveles de exigencia que se han planteado, se requiere que la ciudad haga el esfuerzo de otorgar subsidios de vivienda.

De acuerdo con los últimos análisis del presupuesto del Plan de Desarrollo y todos los ajustes que han sido necesarios, estamos en capacidad de otorgar 4 mil subsidios anuales para vivienda tipo 1, que sumados a 26 mil que otorgarían las cajas de compensación y Fonvivienda garantizan una bolsa general de 30 mil subsidios, que son los que requiere el plan general de vivienda.

De estos 30 mil subsidios esperamos direccionar 20 mil a la vivienda tipo 1, lo que implica un esfuerzo presupuestal del Distrito de cerca de 131 mil millones en el cuatrienio. Para la administración del sistema se ha planteado que haya un esquema supremamente ágil y de muy bajo costo, pero ahí tengo que confesar que no se ha ajustado el costo de administración.

En este proceso acudiremos a dos experiencias. Primero, el Inurbe que era un aparato burocrático bastante complejo y grande, fue reemplazado por Fonvivienda, con una pequeña unidad de administración del sistema nacional que requirió 12 ó 13 personas encargadas de administrar la operación nacional del sistema de subsidios,

demostrando que es posible que una pequeña unidad administrativa genere esa oferta de subsidios en la ciudad.

Pero tal vez hay una experiencia mucho más clara y más contundente, que es la de las cajas de compensación. Colsubsidio otorga 8 mil subsidios anuales, el doble de los que otorgaría el Distrito, y hace toda su operación con un equipo de 12 ó 13 personas que no sólo operan los 8 mil subsidios que otorga la Caja sino que adicionalmente operan la recepción de los subsidios de Fonvivienda que se manejan a través de las mismas cajas de compensación. Algo similar ocurre con Cafam, que también tiene 12 ó 13 personas.

Tercera estrategia. Expansión del banco de tierras. Para avanzar en la expansión del banco de tierras se considera que es fundamental el proyecto Operación Nuevo Usme. Los actuales proyectos de Metrovivienda garantizan tierra para la producción de algo más de 23 mil soluciones de vivienda; eran 28 mil pero estamos buscando que se reduzca la tendencia a incrementar la densidad en los programas de vivienda.

Con esa tierra disponible, después de descontar las 4.500 viviendas que han sido entregadas en estos últimos cuatro años, podemos proveer más o menos la producción de 23 mil viviendas, con lo cual se garantizaría el cubrimiento de los dos primeros años de la estrategia de vivienda nueva del Plan de Desarrollo, que propone 10 mil viviendas para el primer año y 20 mil para los siguientes años.

A partir del tercer año se requerirá haber consolidado la intervención en Operación Nuevo Usme, que demandaría más o menos 300 hectáreas totalmente habilitadas. La zona de intervención en Usme es mucho más grande, cerca de 600 hectáreas, pero consideramos que sería necesario haber habilitado urbanamente cerca de 300 hectáreas hacia el tercer año.

Para el cuarto año creemos que la ciudad va a necesitar plantearse proyectos en coordinación con municipios vecinos, lo que hemos denominado un proyecto de ciudad – región, con la posible intervención de cerca de 200 hectáreas. La razón de este proceso es que culminada la utilización de los terrenos actualmente disponibles, incluido Nueva Usme, la ciudad deja de tener tierras disponibles para vivienda tipo 1.

Este es un tema en el que para hacer adecuadamente la intervención, desde el punto de vista de las herramientas de la ley 388, es conveniente actuar con la prudencia adecuada para que cuando se plantee una intervención se puedan aplicar todos los instrumentos de gestión de suelo. Para atender esa expansión del banco de tierras hay unos aportes complementarios a Metrovivienda, sumados a los servicios propios de la actual capitalización de la entidad por las inversiones que ha realizado en los proyectos actuales.

Cuarta estrategia. Sistema de microcrédito inmobiliario. Busca el otorgamiento de 20 mil microcréditos anuales en la ciudad, con una inversión total de 150 mil millones de

pesos, para lo cual se van a sumar un conjunto de acciones como el apoyo del sector financiero, el apalancamiento de recursos a través de Findeter, el sector solidario y cajas de compensación y la creación del Fondo Distrital de Microcrédito Inmobiliario.

El sistema operaría mediante un fondo administrado a través de la Secretaría de Hacienda y que funcionaría como banco de segundo piso generando apalancamiento a operadores financieros. Es decir, no se ha considerado que el Distrito otorgue crédito directamente; está absolutamente probado que eso es inconveniente no sólo por la experiencia de la Caja de la Vivienda Popular, sino por todas las experiencias de otorgamiento directo de crédito a través del Estado. Sería simplemente un mecanismo similar al que hoy en día opera Findeter, que se hace mediante un fondeo a entidades operadoras de microcrédito que atenderían directamente el proceso de otorgamiento y administración de la cartera de crédito.

Esta estrategia se plantea una meta de atención de 15 por ciento de la demanda en microcrédito y eso implicaría un esfuerzo del Distrito de cerca de 31 mil millones de pesos en los cuatro años. Además se proponen unas acciones complementarias como la regulación de precios de materiales a través de alianzas estratégicas con la industria productora y un programa de creación del banco virtual de materiales que buscan incidir en los costos de materiales de construcción de vivienda de interés social mediante convenios y negociaciones con la industria para obtener precios preferenciales que estimulen la vivienda tipo 1. En esto ya hay varios avances con los productores más importantes.

El programa de producción de ecomateriales es otra estrategia complementaria que ha tenido gran éxito con las organizaciones sociales y consiste en la fabricación de ecomateriales como teja de microconcreto, bloque y prefabricados a través de unidades de producción. Se tiene la meta de crear 30 plantas de producción que generarían más o menos 500 empleos nuevos durante todo el periodo y tienen un costo de inversión de cerca de 1.500 millones de pesos.

Otro programa de vivienda nueva es el apoyo a Renovación Urbana mediante la gestión de Metrovivienda dentro del programa global de renovación urbana y específicamente en el tema de Santa Inés.

Dentro de la política de vivienda del nuevo Plan de Desarrollo se contempla también la continuidad de los actuales programas de Metrovivienda: la ciudadela El Recreo, la Ciudadela El Porvenir, Nuevo Usme y Campo Verde.

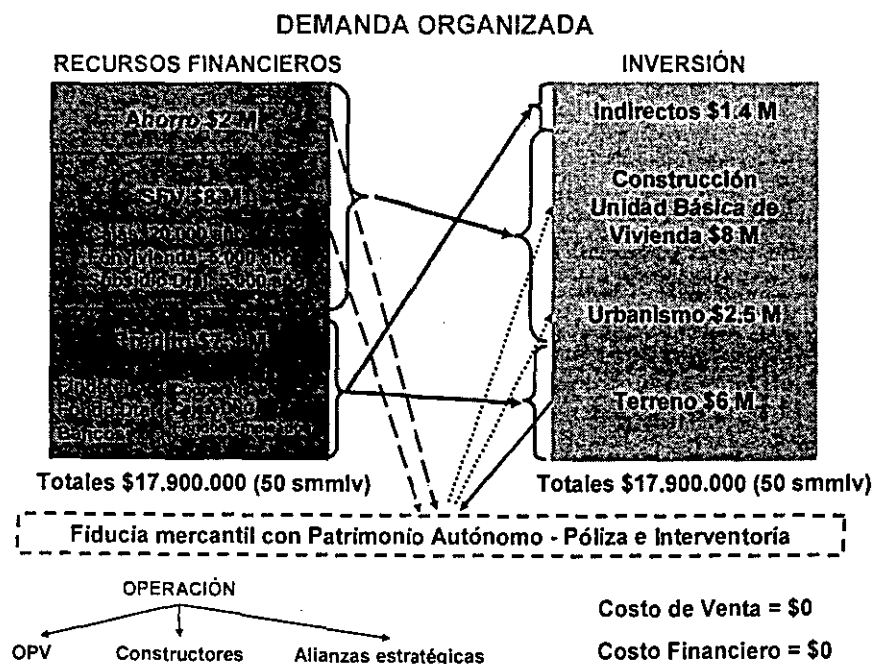
La metodología de trabajo de la política de vivienda plantea en primer lugar tener como punto de referencia la demanda organizada, esto es, tener garantizado un proceso masivo de organización de la población que va a acceder a la vivienda, con el fin de disminuir los costos asociados a la producción de vivienda.

Cuando una persona va a adquirir una vivienda tiene que aportar diversos recursos para llegar a ella. En primer lugar aporta los recursos financieros necesarios que son un ahorro promedio de 2 millones de pesos, 8 millones de pesos en subsidio y un crédito que está en promedio en 7.9 millones, para llegar a una vivienda de 50 salarios mínimos que equivalen a 17'900.000 de pesos.

Los recursos de ahorro se invierten en primer lugar en la tierra urbanizada, que para efectos de este ejemplo está en cerca de 6 millones de pesos y es una tierra en condiciones de urbanismo secundario consolidado y faltándole el urbanismo interno. El urbanismo secundario está en cerca de 2.5 millones y la construcción de la vivienda en unos ocho o 9 millones, cifras que pueden ser realmente un poco variables. Los costos indirectos serían de 1,4 millones.

Lo que se produce en esta ecuación de producción de vivienda es que la sumatoria del ahorro y el subsidio da un valor muy cercano a lo que cuesta la construcción en el proyecto. Es decir, una vez Metrovivienda entregue la tierra semiurbanizada se encuentra con que la obra que efectivamente hay que hacer es el urbanismo interno y la construcción de la unidad básica de vivienda.

Entonces lo que planteamos es que siendo estos dos valores si no exactamente iguales por lo menos cercanos a las necesidades de producción de la vivienda, lo razonable es que si hay una demanda organizada o un constructor o una organización popular de vivienda que llegue para el caso de una manzana de 150 ó 180 familias, con el ahorro organizado, con el subsidio debidamente tramitado y asignado y con el crédito debidamente estudiado, Metrovivienda haga el siguiente ejercicio:



Metrovivienda le envía la tierra a un patrimonio autónomo en una fiducia mercantil y le exige adicionalmente una póliza de interventoría como requisitos para que traslade el ahorro y traslade el subsidio por la vía del anticipo del subsidio. En estas condiciones el programa tiene garantizado en el patrimonio autónomo la tierra con un aporte de solamente el 10 por ciento del valor de la tierra y tiene garantizado el subsidio de anticipo por la normatividad de la ley de vivienda y el ahorro a través del traslado de la entidad financiera donde hizo el ahorro a este patrimonio autónomo. Así los recursos colocados en esta fiducia permiten garantizar la construcción de la unidad básica de vivienda y del urbanismo que son los recursos necesarios para la obra directamente.

Con este modelo se entrega al ejecutor de la vivienda la demanda totalmente establecida, no hay que salir a hacer venta sino que todo se inicia con la demanda preestablecida y eso hace que el costo de venta se acerque a cero. Hay que tener en cuenta que un constructor para garantizar la producción de una vivienda generalmente gasta entre un 3 y 5 por ciento del valor de la vivienda sólo en costos de venta. Si desaparecemos el costo de venta tengo la oportunidad de mirar una mejor oferta de vivienda.

Además, en la medida en que la producción de esta vivienda no demanda de crédito financiero sino que esta financiada a través del ahorro y del subsidio, eso permite reducir los costos de financiación, aunque la operación de la Fiducia tiene un costo, pero muy inferior a lo que sería el modelo tradicional de endeudarme para hacer la construcción y pagar intereses durante el tiempo del ahorro.

En estas condiciones una obra se podría ejecutar en un tiempo récord y solamente se accede a la tierra en el momento en que se tiene garantizado completamente el esquema de ahorro, subsidios y créditos estudiados. Este modelo de operación se puede hacer directamente con organizaciones populares de vivienda, a través de constructores o a través de alianzas estratégicas entre las organizaciones populares de vivienda y constructores, en las que las OPV ponen la gente organizada con los ahorros y los subsidios y los constructores hacen la construcción. Actualmente ya están operando ese modelo con Metrovivienda tanto OPV como alianzas estratégicas entre constructores y OPV.

Resumiendo las metas de este proceso, lo que se plantea para estos cuatro años es la producción de 70 mil viviendas tipo 1, 32 mil viviendas vivienda tipo 2, o sea, 8 mil por año. En vivienda tipo 3 y 4 subsidiada se arranca el primer año con una cuota importante pero se disminuye en la medida en que la reglamentación va a tender a focalizar los subsidios en la vivienda tipo 1 y 2, por lo cual la vivienda tipo 3 y 4 se incrementa como no subsidiada con la meta de 27 mil viviendas en los cuatro años y para las viviendas de estratos medios y altos, una meta de 38 mil viviendas. El gran total es de 181 mil viviendas en los cuatro años.

La generación de empleo que se espera producir como efecto de este proceso es de cerca de 15 mil empleos nuevos en el año 2004 y 15 mil más en 2005, lo cual significa que desde ese año y por lo menos hasta 2007 se sostendrán 30 mil empleos en construcción de vivienda nueva.

El incremento en la producción de vivienda durante este periodo generaría también impactos en la producción de empleo nuevo para llegar a una meta de cerca de 46 mil empleos efectivamente nuevos generados durante todo el cuatrienio. Para obtener esta cifra se usan los indicadores normales que se manejan en el mercado de producción de vivienda.

Para hacer viables las metas de vivienda nueva se ha diseñado un esquema de asignación de subsidios. Está planteado que se otorguen 16 mil subsidios distritales, 38.500 subsidios para vivienda tipo 1 provenientes de las cajas de compensación y por 15.500 subsidios por Fonvivienda. Para vivienda tipo 2 se plantea que se otorguen por parte de las cajas 26.500 subsidios y por Fonvivienda 2 mil.

Hay una concentración de los esfuerzos de otorgamiento de subsidio por parte de Fonvivienda y por el Distrito en la vivienda tipo 1 y por las cajas de compensación en el tipo 2. En los tipo 3 y 4 se mantiene una participación de las cajas de compensación fundamentalmente y de Fonvivienda marginalmente. En total serán 116 mil subsidios en todo el periodo: 16 mil del Distrito, 82 mil de las Cajas y 18 mil de Fonvivienda. Así, el conjunto de aportes de todos los actores permite una gran operación de producción masiva de vivienda tipo 1, aunque aclaramos que en total son 180 mil viviendas de los diferentes estratos.

Desagregando las cifras de aportes, el ahorro programado de las familias para este proceso aporta cerca de 125 mil millones de pesos que equivalen al aporte de 10 por ciento del valor de ahorro para la construcción de estas viviendas; el subsidio distrital aporta 131 mil millones de pesos en los cuatro años; el subsidio nacional suma 116 mil millones de pesos y el subsidio de las cajas 261 mil millones de pesos, para un total de 510 mil millones de pesos en la producción de estas viviendas.

A ello se agrega el microcrédito que implica un aporte de Findeter, atendiendo un promedio de 60 por ciento de la demanda de vivienda tipo 1 y con un aporte de 370 mil millones de pesos en microcrédito durante los cuatro años. Las cajas aportarían 158 mil millones de pesos y el Distrito, a través del Fondo Distrital de Microcrédito, invertiría 88 mil millones de pesos, para un total de 617 mil millones de pesos en microcrédito durante los cuatro años y toda la operación con un aporte de un billón 253 mil millones de pesos.

Lo que el Distrito directamente interviene y aporta es el porcentaje de subsidios que va a entregar y el porcentaje de oferta de microcrédito, pero hay que tener en cuenta que aquí hay una recuperación de cartera asociada a la generación de microcrédito y hay una titularización potencial de la cartera que nosotros hemos contemplado como

una de las estrategias que conducen a que con recuperación de cartera, manejando unos indicadores de morosidad en la misma, la colocación neta que requiere el fondo de microcrédito es de 55 mil millones de pesos y con un ejercicio de titularización de la cartera y una maduración de dos años de esta cartera para llegar a ser negociada con la titularizadora, se requerirían 31 mil millones de pesos como aporte efectivo del Distrito en la operación de este porcentaje de intervención en el tema de microcrédito.

Intervención de Jorge Torres, Director CENAC

En lo relacionado con las áreas que se encuentran desocupadas en la ciudad y que pueden ser susceptibles de renovación, el Alcalde cuando estaba en campaña habló de varios millones de metros cuadrados de construcción y hay algunas otras relacionadas con estrategias de política y de vivienda.

Yo quiero referirme básicamente al diagnóstico. Mirando la administración pasada se encuentra que el dimensionamiento de las necesidades habitacionales se trabajó de manera diferente en las entidades, lo cual en principio no tiene ninguna connotación negativa; pero sí sería interesante que en la ciudad se manejaran unos criterios generales dentro de los requerimientos específicos de cada institución. Por ejemplo, cuando se le preguntaba a la Caja de la Vivienda Popular cuál es la población objeto del programa Mejoramiento Integral de Barrios se planteaba que estaba en los hogares residentes en las UPZ de origen ilegal. Entonces estaba asociando ilegalidad con subnormalidad y eso no todas las veces corresponde o generalmente no corresponde.

Cuando se legaliza el barrio, como sucedió hace ya bastantes años con Jerusalén, fue tanta la conmoción que causó la celebración que mucha gente se decía: aquí se resolvió un problema legal, pero el problema de calidad de vida, de problemas habitacionales, va a subsistir aún todavía.

Si uno mira lo que se planteaba como metas de la administración pasada, como déficit de vivienda, se encuentra que esa es otra manera de medir. Y si se consulta el documento de Bogotá Cómo Vamos del año pasado se encuentra con que por localidad se resta el número de hogares al número de viviendas y se dice que hacen falta tantas unidades.

Yo tengo aquí unos datos del procesamiento de la última encuesta de hogares y de la encuesta Calidad de Vida Bogotá de donde se pueden tener resultados en el ámbito de localidad a partir de 13 mil encuestas que se hicieron en Bogotá, pero veo que esa información no se ha utilizado adecuadamente porque los resultados son bien diferentes, partiendo obviamente de aclarar que esta fue una investigación que realizó el DANE. A raíz de una iniciativa del DANE un grupo de instituciones estamos trabajando sobre una metodología para dimensionar el déficit de vivienda. Está

Camacol, está Naciones Unidas, el DANE, el Ministerio de Desarrollo. Invitaron al, Distrito pero no sé por qué no envió a nadie.

Pienso que posiblemente hay que mirar los datos de déficit de vivienda y la metodología con más detalle, pues al contrastar los datos de ustedes con los del déficit cuantitativo calculado para el total nacional, bien sea en Planeación Nacional o algunos datos que tiene Camacol, Bogotá tendría casi el 56 por ciento de las viviendas que le faltan a todo el país. Y eso en la ciudad que más construye, en la ciudad donde hay los mayores niveles de ingresos.

Nosotros estamos convencidos de que las posibilidades de producir buenos resultados en materia habitacional están muy relacionados con la calidad de la información que se maneje, yo pienso que una de las tareas importantes y más ahora que Planeación está en plan de hacer el diagnóstico, sería adelantar un proceso como el que se está haciendo a nivel nacional, que permita de alguna manera mayor claridad sobre las necesidades habitacionales de la ciudad.

Creo que en el plano nacional este caso ha sido crítico. Sergio Mutis en alguna oportunidad en Asocajas nos presentó algunos resultados que no solamente no se parecen sino que en algunos casos pueden ser contradictorios, y esto obviamente causa un poco de tensión y de confusión.

Intervención de David Luna, Concejal de Bogotá

Quiero hacer un par de preguntas que son tal vez dos comentarios adicionales. El primero de ellos es sobre el tema que hacia referencia al banco de tierras. Yo considero que esa es una figura con una gran importancia para el Distrito y por supuesto para sus ciudadanos, y vi con agrado que entre el primero y el segundo documento que se genera sobre el Plan de Desarrollo se habla de que a partir de las 300 hectáreas que se reciben en esta Administración se piensa adicionar 500 hectáreas de suelo nuevo.

Eso me llena de satisfacción, pero tengo dos preguntas: ¿Por qué se habla de suelo nuevo urbanizable y no urbanizable? Muy seguramente me dará como respuesta que hace parte del modelo de demanda organizada al cual se refería, y que con esos criterios se aspira eventualmente a urbanizarlos. Esa es una pregunta puntual que me parecería interesante de responder.

La segunda es que si piensan generar 500 hectáreas nuevas, más 300 que eventualmente existen, hablamos de 800 hectáreas. Entonces, ¿el banco dejaría de ser banco o continuaría o cuál es el esfuerzo que la Administración está pensando en generar para que continúe su visión de banco a futuro?

Otra pregunta es la siguiente: veo en el Plan de Desarrollo de manera muy clara y específica que se generarán instrumentos financieros transparentes y con control

social; pero reviso el plan plurianual de inversiones y no encuentro esos recursos o están muy bien camuflados. Entonces me preocupa mucho ese tipo de cosas porque en este momento, por lo menos parcialmente, hemos identificado que el Plan tiene una desfinanciación superior a los 3 billones de pesos y esos recursos son bastante complicados de conseguir en el mediano y en el corto plazo y la plata a que hace referencia este proceso es vital. Así que bien vale la pena establecer eso.

Y quisiera hacer dos comentarios muy puntuales. El primero de ellos sobre el tema de renovación urbana. Recibo con agrado lo que usted ha manifestado hoy porque el mensaje que se le había enviado a la ciudad, o por lo menos a una parte de la ciudad, era que la empresa de Renovación Urbana se iba a dedicar mucho a lo que eventualmente hizo en algún momento la Corporación La Candelaria, que era adquirir inmuebles y tratar de comercializarlos ella misma. Por supuesto no creo que esa sea la visión y adicionalmente está claramente demostrado que no ha sido un ejercicio sano desde el punto de vista de comercialización.

Lo otro es que han ustedes han identificado unos ejes como bien intencionados, sobre todo lo de la Jiménez y la Caracas y se hace referencia a lo de Las Cruces, un tema que ha venido muy fuerte en la Universidad Javeriana a través de su maestría de renovación, y me parece muy interesante.

El siguiente comentario que quiero hacer es el que hace referencia a los créditos. Usted dice que el Distrito, o mejor la Administración, tiene descartado que el Distrito otorgue los créditos de manera directa. ¿Esa es una política clara, definida, con la cual podemos estar seguros en el corto y en el mediano plazo sobre el cumplimiento del Plan de Desarrollo? Yo creo que eso es bueno dejarlo hoy todavía más claro, sino es necesario.

Y termino con un simple comentario que no está ligado con Metrovivienda sino con renovación urbana y con el tema de la vivienda. La eficiencia del Departamento de Planeación Distrital es un tema que la Administración tiene que entender y de alguna otra manera intervenir de manera inmediata. Lo que uno percibe en algunas corporaciones públicas, pero sobre todo en el sector privado, es que el Departamento tiene una infraestructura que no es operante y que no le responde a la ciudad.

Este debate creo que lo he dado unas tres o cuatro veces durante los últimos tres años, y siempre cuando se necesitan recursos, se generan; cuando se necesitan esfuerzos en lo que tiene que ver con el tema administrativo, esos esfuerzos se hacen; pero me parece que llega un momento en el cual hay que tomar una determinación sobre ese particular. ¿Cómo volver eficiente un Departamento que está tomando determinaciones muy fuertes en Bogotá? Ese debe ser un compromiso no solamente de esta Administración sino de toda la ciudad.

Intervención de Fernando Rojas, Concejal de Bogotá

Planeación Distrital se ha demorado en resolver la formulación de planes parciales, ¿cómo se va a adquirir la agilidad en este tema? Lo otro es qué papel va a jugar la empresa de Acueducto en los nuevos proyectos de vivienda, o sea, ahí debe haber un proceso de acuerdo tan ágil que permita producir un nuevo suelo a futuro y eso está ligado a planes de expansión de la empresa.

Quisiera que aclararan un poco el tema de incorporación de suelo de expansión en la ciudad y los bordes y el suelo rural, es decir, si es necesario estar pensando en una serie de suelo rural. De hecho el tema de plusvalías estableció un congelamiento de precios para el suelo en zona rural.

Y con respecto a los municipios vecinos, la urbanización ellos ya la están haciendo en términos de desarrollo y legalidad. Mosquera, la gente de Funza, la gente de Subachoque está montada sobre el río y hay desarrollos ilegales en ese sector. ¿Bogotá, entonces, cómo hace parte del proceso de regiones?

Intervención de Clemencia Escallón, Profesora Universidad de los Andes

No sé si tiene que ver con el comentario de los concejales, pero no hemos escuchado aún nada sobre el tema de liderazgo institucional. Hemos escuchado sobre operadores, sobre vínculo con otros, pero sería interesante conocer sobre ese tema.

Y segundo, Ignacio nos hablaba de una política de hábitat, una política que comprende o integra unos componentes más amplios; sin embargo tengo dos dudas ahí: primera, las metas del plan se siguen planteando en términos sectoriales, se siguen planteando como redes, como vías, como el espacio público recreativo y aún tal vez como mejoramiento de vivienda. Sería interesante que pudiéramos ver reflejada esa política en términos de territorio y de integralidad que yo creo que podría generar un pacto mayor, todo este aprendizaje que hemos tenido de territorialización, de inversión, mirarlo en su conjunto y eso en términos de inversión podría dar un resultado distinto.

Y la segunda, sobre las estrategias que nos planteaban de microcréditos, de materiales, etc. ¿Esas estrategias se pueden aplicar también a estas áreas de Mejoramiento Integral de Barrios? Y hago la pregunta porque cuando se reconoce el territorio de Mejoramiento Integral de Barrios en el ejercicio que tiene Planeación de las UPZ se descubre que hay un porcentaje altísimo de áreas libres, en unas escalas de lote individual pero que si se miran en conjunto de territorio pueden ser interesantes y podrían tener aplicación para hacer más útil y más eficiente el programa de Mejoramiento si se le articulan otras estrategias que me pareció entender que estaban sólo para la vivienda nueva, pero no sé muy bien.

Intervención de Samuel Jaramillo, Investigador del CEDE, Universidad de los Andes

La política de vivienda es a mi juicio un viraje bien decidido y que apunta a *pellizcarse* sobre el problema de la vivienda en Bogotá, que es tan grave que mirado en el largo plazo uno tendría que decir que no implica a una administración u otra, pues realmente tal vez se ha sido un poco negligente con respecto a la crudeza del problema y a la movilización de recursos y de decisión política para afrontarlo. Efectivamente lo cierto es que si uno mira en el largo plazo los problemas de la vivienda que teníamos hace 30 años no se han mejorado, van a empeorar. Esa es la realidad.

Me parece que esta Administración al poner ese énfasis en la vivienda de ingresos bajos hace algo que estaba reclamando la realidad. Ese me parece un punto muy importante, como comentario general.

Yo llamaría la atención sobre algunos puntos. Se mencionaba tal vez con un cierto sarcasmo sobre el destino de la zona norte donde el POT señala que debe haber una porción importante de vivienda social. Y para algunos eso es algo alocado, es algo utópico y contra la lógica. Me parece que en primer lugar eso no es un fenómeno discrecional, es un fenómeno que está ahí; es una cuestión de decir si lo queremos o no lo queremos hacer. Y yo llamaría la atención sobre el hecho de que la Administración tal vez debería hacer un énfasis o una articulación más clara de algo que está implícito en esos elementos del POT y que es una política contra la segregación socio espacial.

Lo cierto es que el POT señala que de esa área norte se debe destinar una porción importante de terrenos a vivienda social; creo que es algo importante porque rompería por un lado esa macrosegregación tan aguda que tiene nuestra ciudad y que amenaza pues con conformarse y empeorar.

Por otro lado, creo que para los mismos desarrolladores es un elemento que finalmente, incluso en contra de su percepción, es una determinación positiva porque si uno hace los cálculos de cuánto implicaría que toda esa zona se dedicara a estrato 6, como es la expectativa del propietario de cada lote, eso significaría tener esos terrenos, los mejores terrenos de la ciudad, medio siglo vacíos, sin utilizar.

Quiero señalar que allí hay una oferta potencial de vivienda social, que no es marginal, en términos de magnitud. Ese es un elemento importante y creo que habría que hacer la concertación con Metrovivienda para ver cómo se debe hacer eso, porque en el POT hay mecanismos.

Bueno y el otro punto es un comentario sobre lo del déficit de vivienda. Se señalaba que el déficit tenía como tres dimensiones, es de aceptarlo. La expresión del déficit es sobre todo en términos de la precariedad de espacios públicos y ese tipo de cosas,

bueno eso es un poco complicado, pero hay otro indicador que es medible y que también es muy característico de la forma como se presenta el déficit en Bogotá y es el fenómeno del hacinamiento, porque si algo caracteriza el problema de la penuria de vivienda en Bogotá es que el fenómeno más crucial es que la gente viva en espacios muy pequeños.

Lo que es un poco alarmante es que ese fenómeno no se da solamente en el estándar antiguo sino que parece también darse en el estándar nuevo y parece ser resultado de una cierta política al enfrentar el problema de la vivienda, incluso la nueva. En ese sentido, en el curso en una siguiente etapa habría que detenerse a hacer un diagnóstico más claro sobre cuáles serían las políticas que combatan ese fenómeno del hacinamiento y que no lo estemos reproduciendo con la nueva política.

Creo que hay un frente que es interesante y es mirar una política de arrendamientos para sectores populares; habría que mirar en qué consiste. Por supuesto que es absolutamente alocado, pero es que la oferta de vivienda en alquiler es enorme y no es algo en principio malo en sí mismo, al contrario, contribuye a resolver o amortiguar de manera importante el problema de la vivienda para sectores populares.

La necesidad de vivienda es algo tan alto que no hay que demonizar la alternativa del alquiler, como una cosa horrible. Bien dirigido puede ser. A lo mejor se puede pensar que en vez de prohibir el arriendo de las viviendas nuevas, se diseñen incluso esquemas financieros para eso. Hay políticas de vivienda que son articulables a obtener una vivienda y empezar por el alquiler, incluso con ayuda del Estado.

Intervención de Francisco Cardona, Director FENAVIP

Sobre las políticas que tiene el Distrito para las organizaciones populares de vivienda hay un tema muy importante y muy sensible, que es el subsidio, pues de las personas que llegan a estas organizaciones un número muy alto y bien significativo vienen del sector informal.

Dentro de las OPV hay una parte de familias que vienen con su cobertura por cajas de compensación, pero hay un porcentaje muy alto que justamente ven en la OPV el único instrumento que les permite acceder a la vivienda. Esas familias tienen un grave problema y es que van a competir por un subsidio con unos niveles de desventaja muy grandes, porque el grueso de los subsidios que son los que otorgan las cajas de compensación –lo vimos en las estadísticas que mostraba Germán– van justamente a las personas que tienen un trabajo estable, un contrato, una cierta estabilidad y a las que la misma caja muchas veces les agiliza y les garantiza que les llegue su subsidio. El desempleado, el independiente, la persona que vive del trabajo a destajo está sometido a los muy pocos subsidios que salen por el lado del Estado, por Fonvivienda, además con unos pasos paquidérmicos.

Por eso el subsidio distrital de vivienda se convierte en un instrumento fundamental, que debería garantizar el subsidio a 4 mil familias por año. Mi pregunta es hasta dónde ese propósito del subsidio distrital de vivienda es una apuesta de fondo del distrito. Y lo pregunto desde el sector de las OPV.

Intervención de Elsa Patricia Bohórquez, Directora Fundación por el País que Queremos

Me parece que la finalidad que se proponen tanto Metrovivienda como Renovación Urbana es excelente. Resalto la importancia que le han dado a las características urbanísticas de los proyectos de mantener esa calidad, me parece espectacular. Sin embargo, tengo preguntas relacionadas con el cómo lograr que finalmente esto sea una realidad.

Una primera inquietud es en cuanto a la institucionalidad con la que se van a lograr estos proyectos porque hoy por hoy Metrovivienda no sería la entidad indicada para adelantarlos y Renovación Urbana no existe como empresa. Y ambas, además, así existiera Renovación, son empresas industriales y comerciales del Estado, lo cual les da unas características que en mi opinión les impide hacer ese tipo de proyectos que requieren unos subsidios o unas generaciones o un giro de recursos por parte del Distrito a fondo perdido, entre comillas. Entiendo perfectamente que hay un alto beneficio en términos sociales, pero que ninguna de estas dos entidades puede generar. Entonces tengo preguntas sobre ese cómo.

Tengo inquietudes exactamente iguales sobre el tema del crédito. ¿Cuál es la entidad que lo va a generar? Está claro que tienen que ser recursos del Distrito pero también quisiera ver qué claridad han tenido sobre la sostenibilidad de ese tipo de proyectos porque entiendo que lo podemos hacer una vez, pero como los pobres no se van a acabar en cuatro años, hay que seguir teniendo este producto de forma permanente en el Distrito. Y también conozco la experiencia de la Caja de la Vivienda Popular, que fue desastrosa en términos de recuperación de cartera, razón por la cual las empresas o los bancos privados no le prestan al sector informal y es donde encuentran sus argumentos para no entrar en este mercado.

Entonces cómo garantizar que haya una recuperación de cartera importante. Seguramente las OPV tienen un papel importante ahí. Y segundo, cómo le vamos a garantizar a la ciudad que este ejercicio maravilloso se pueda repetir con muchas generaciones, porque o si no generamos una expectativa falsa y decimos algo que se nos puede devolver.

Me preocupa la propuesta de microcréditos con un esquema similar a Findeter, que tiene hoy por hoy unos recursos que no ha podido liberar porque a los bancos de segundo piso no les interesa prestar nuevamente a la informalidad. Entonces no tiene mucho sentido hacer un producto sustituto con recursos del Distrito para hacer algo en lo que hoy en día Findeter ya tiene problemas.

Los proyectos de renovación urbana en el Centro tampoco se pueden hacer sin subsidios y entonces también hay que preguntarse de dónde salen los recursos para esos subsidios. Todo este tipo de proyectos hay que hacerlos, por eso digo que sobre el fin no tengo ninguna duda, pero me preocupa es el cómo y otra vez el cómo de la sostenibilidad a largo plazo de ese tipo de propuestas.

Intervención de Olga Lucía Ceballos, Directora de INJAVIU, Universidad Javeriana

Primero tengo que hacer un reconocimiento a esta propuesta por destapar el problema más complejo que es el de la vivienda tipo 1 para los informales que ganan hasta un salario mínimo. Creo que por primera vez empezamos a discutir el problema de fondo de la vivienda ilegal.

Da tristeza pensar que se va a contar con una parte tan pequeña en subsidios del Distrito y de la Nación para un problema tan complejo que seguramente en Bogotá cubrirá algo parecido a 250 mil familias. Yo creo que estamos en un punto donde, o nos le metemos de frente a ese problema o nos seguimos haciendo los bobos como lo hemos hecho durante los últimos 30 años y mostrando como resultados en vivienda una gestión del sector privado.

En el caso de Metrovivienda, con el sector privado hicimos cerca de 40 mil viviendas y Metrovivienda tal vez alcanzó a 4 mil. Y tuvimos que salirnos de Metrovivienda para poder hacer vivienda con 50 salarios; imagínense esa contradicción: no había ninguna posibilidad de comprar vivienda de 50 salarios a través de Metrovivienda.

De dónde van a venir los recursos, no sé; pero yo creo que tal vez hemos sido muy alegres para desmarginalizar. No sé cuánto nos gastamos, 200 mil o 300 mil millones, pero somos muy pobres para plantear soluciones que en realidad vayan a resolver ese problema de la vivienda ilegal. ¿Por qué no somos capaces de plantear aquí hoy 30 mil subsidios para la vivienda de esa población, que equivale más o menos al daño que le estamos haciendo a la ciudad con la ilegalidad y que tiene que girar tarde o temprano? ¿Por qué no destapamos ese problema y nos metemos de fondo?

En el tema del crédito yo tengo mis dudas, seguramente titularizar eso no se puede, es difícil cuando está detrás ese tipo de población. Tenemos que plantear una cosa radical, y yo lo que creo es que el Distrito no le puede seguir sacando el cuerpo a este tipo de vivienda, creo que los resultados son paupérrimos y es muy triste lo que uno mira en los últimos 10, 15 ó 20 años con relación a eso. Lo único que hicimos fue ponernos de espaldas y que la vivienda ilegal se siguiera construyendo.

Intervención Alejandro Florián, Director de Fedevivienda

Dos comentarios. Aunque es muy importante ingresar a la producción de vivienda tipo1 pienso que se necesita una reflexión frente al tema de seguridad en la tenencia, que tiene que ver con todos estos temas del crédito y demás, dado que son conocidas las dificultades que tienen los pobres en este momento para mantener la propiedad de sus viviendas frente al pago de los créditos. Por eso creo que sí es interesante que se reflexione acerca de una política de vivienda en alquiler.

El otro comentario que me parece importante es que se empiece a reflexionar sobre la intervención de los problemas estructurales del mercado, como por ejemplo el intentar bajar el impacto del precio del suelo en el costo final de la vivienda. Esto me parece muy importante pero especialmente si esta reducción se convierte en una oportunidad de mejoramiento de la calidad de la vivienda, porque los altos costos han incidido en problemas de hacinamiento, con un alto número de personas por cuarto que en nuestros estudios hemos detectado que afectan seriamente la vivienda en Bogotá. En el diseño de vivienda nos hemos estancado en unas propuestas de diseño bastante inflexibles frente a la demanda real de las tipologías de familias a las que se pretende atender.

Intervención de Alfredo Bateman, Asistente Técnico UN - Hábitat

Hasta el momento no he visto en ninguna de las cifras del Plan de Desarrollo un cuadro donde aparezca mínimamente resumido cuáles son los porcentajes de inversión que se quiera hacer con lo que supuestamente se dice que va a ser integral. No he visto el primer cuadro donde aparezca, como para tener una idea de la inversión que se piensa hacer, cuánto de qué a qué. Se sabe lo de Metrovivienda que está claramente expuesto aquí, pero mirando el resto de datos no veo que haya una integralidad y un enfoque de hábitat, no lo veo claramente en cifras, como para medir la intensidad de la inversión de recursos en cada tema y mirar si realmente se puede hacer una evaluación de qué tanto se debe hacer para hacerlo integralmente.

El otro punto es el tema de la institucionalidad. Me parece haber leído u oído en alguna ocasión que el Alcalde también estaba interesado en darle una materialidad al tema de la institucionalidad alrededor de lo que se llama la política de hábitat. Creo que también sería interesante saber si en el Plan de Desarrollo va o no va, si hay posibilidad de que haya un manejo integral institucional del tema, porque no dudo de las buenas intenciones sectoriales que pueda tener cada entidad, eso creo que habría que darlo por descontado, pero la posibilidad de que haya una gerencia que materialice esa forma de actuar habría que manifestarla en la institucionalidad. De plano los diagnósticos previos que incluyen en el Plan la manifestación sobre el tema indican que al parecer sí es necesario que la ciudad tenga un manejo más integral del tema, lo cual facilitaría entre otras cosas la relación con el Departamento de Planeación.

Yo creo que liderazgo hay pero se necesita una coordinación de ese liderazgo, una mejor posibilidad de hacer la coordinación de la inversión territorial y eso se lograría adquiriendo una institucionalidad que maneje integralmente el tema y que se refleje en la forma de que Planeación administre. Si Planeación también maneja en cajitas sectoriales toda la operación real, no hay discurso, yo creo que el discurso que está en el POT o que está en algunos documentos, en la operación real se sigue manejando sectorialmente.

Y el otro punto es con respecto al tema del subsidio. Sin duda, para que familias de menores ingresos puedan acceder a la vivienda se necesita un subsidio, eso es indiscutible; lo que me pregunto es si se ha hecho la reflexión de cuál subsidio, de qué montos, cuándo se aplica y de qué forma, porque me parece que el traslado calcado del modelo nacional de subsidio a la demanda puede ser de alto riesgo dado que en mi opinión es un sistema que está colapsando.

De hecho los primeros síntomas que ya afectan a lo que se está planteando para Bogotá se muestran claramente en la reducción de subsidios de las cajas de compensación y la complicación adicional que le ha metido la Nación al subsidio. A mí no me extrañaría que dada la situación fiscal del país y los vaivenes con que se están tomando las decisiones en la Nación, mañana puedan perfectamente quitarle la plata a las cajas, quitarles un punto y no hacer subsidios de Fonvivienda. De hecho costó bastante trabajo, tengo entendido, que el BID finalmente aprobara el préstamo para subsidios de la Nación.

Es decir, aclaro, hay que dar subsidios para que haya vivienda de interés social, pero no sé si el modelo de subsidio a la demanda tal como está concebido en la Nación sea el más eficiente y más administrable para Bogotá, porque ante la imposibilidad de hacerlo universal la idea de hacer 4 mil subsidios a la demanda es parecido a la idea de la Nación de dar 35 mil subsidios para todo el país. Eso no es universal, incluso lo vuelve un esquema alrededor del cual comienza a girar toda la financiación y toda la producción y todos los actores alrededor de la idea de esa modalidad de subsidios. Y yo pienso que las consecuencias de lo de la Nación están a la vista.

O sea, el modelo de la Nación me parece que está en crisis y podría agravarse, salvo que algunos piensen con optimismo que le vaya bien al gobierno nacional y que la reelección de Uribe conduzca a que haya más subsidios a la demanda, de la magnitud que se requiere para que no haya que echarle mano a la plata de las cajas. Eso habría que pensarlo. En cambio, donde la ciudad sí tiene maniobras y mantiene posibilidades de actuar en subsidios podría ser en el tema de servicios públicos. En eso sí podría tener Bogotá algo de juego y maniobra de financiación inclusive a muy largo plazo.

Además, en la medida en que la ciudad sí tiene una situación fiscal relativamente estable que le ha permitido comprometerse en préstamos a largo plazo, podría

pensarse con más tranquilidad que haya sostenibilidad en una modalidad de subsidio distinto al subsidio de la demanda.

Responde Germán Ávila, Gerente de Metrovivienda

Una primera inquietud sobre el tema del banco de tierras. Metrovivienda es una entidad a la cual el Distrito le puso unos recursos para que invirtiera en generar tierra urbanizada; esa es la lógica del banco de tierras. Ha generado una parte pero la dinámica de Metrovivienda cuál es: la tierra que ha generado a partir de una colocación de recursos del Distrito la urbaniza, la vende y los nuevos recursos se colocan en nuevas tierras.

Ya había escuchado en varias oportunidades la preocupación de si van a quedar nuevas tierras hacia el futuro en Metrovivienda, porque el problema es que si no quedan nuevas tierras, qué hace Metrovivienda con los recursos. No los puede tener en caja; cualquier saldo de recursos que le quede disponibles tiene que colocarlo en nuevas tierras, en cualquier sitio. La preocupación es si al final del cuatrienio van a quedar tierras disponibles para el siguiente ciclo porque va a haber una utilización muy importante del actual banco de tierras.

Lo que hay que tener en cuenta es que si no quedaran tierras quedaría la plata producto de la ejecución. Y si ese fuera el escenario, que es absolutamente improbable que suceda, la preocupación estaría en cuál es el horizonte de intervención de posibles nuevas sectores para Metrovivienda.

Uno es completar la Operación Nuevo Usme, que en el plan que hemos planteado solamente interviene la primera fase y algo de la segunda, eventualmente. Son tres grandes fases las que tiene la operación Nuevo Usme, en primer lugar. Y en segundo lugar, hay varias alternativas en el tema de ciudad – región. En esto yo sé que hay una preocupación porque se precisen detalles y hubo una pregunta muy explícita en relación con este tema: dónde es que se va a intervenir la ciudad región.

Hay que tener una prudencia en este sentido. No es porque no existan análisis sobre el tema y proyecciones de dónde hay que intervenir, lo que pasa es que de la prudencia con que se maneje el tema depende la utilización de los instrumentos de gestión de suelo. Y les doy un ejemplo: el solo anuncio de unas potenciales intervenciones de Transmilenio disparó inmediatamente los precios o produjo efectos muy grandes sobre las zonas de los posibles corredores viales. Entonces la razón por la cual no se precisa es por eso, porque hay que tener una moderación en cuanto a la manifestación pública.

Esto realmente no requiere tanto tiempo sino la prudencia en el momento de hacerlo. Podemos estar en un término no mayor de seis meses anunciándolo ya; lo importante es que en este periodo previo se hayan hecho las acciones previas necesarias para poder operar con los instrumentos de gestión de suelo, y luego en un

corto tiempo se podría hacer el anuncio que daría el tiempo necesario para coordinar con los eventuales municipios en los que se puede intervenir. Pero hay que tener en este momento la prudencia respectiva.

Ante la preocupación de si va a haber continuidad del banco de tierras, es claro que Metrovivienda no tiene más opción; con los recursos que tenga no tiene más alternativa que invertirlos en tierra, no puede invertirlos en absolutamente nada distinto. Y de hecho lo que hemos planteado es una estrategia basada en garantizar el sostenimiento del patrimonio de Metrovivienda.

En el tema del costo de oportunidad del precio del lote, lo que pasa es que cuando yo trato de incorporarle todos los costos como el de oportunidad a la producción de la tierra, fácilmente vuelvo y caigo en el escenario del avalúo comercial, y parte de lo que tenemos que evitar es estar en el escenario del avalúo comercial porque es que el sentido de la intervención de Metrovivienda desaparece si yo manejo como referencia lo que el mercado está generando.

Se le puede sumar el costo de oportunidad, y no solamente eso, puedo poner una rentabilidad adicional; el problema es si la función de Metrovivienda y la estrategia de producción de vivienda de bajo costo se cumple al colocarle todos los eventuales costos asociados, o más bien rentabilidades asociadas. Podría incluso pensarse que Metrovivienda produjera vivienda para generarle rentas al Distrito, y a lo mejor ayudamos un poquito al Distrito a financiar algunos de sus programas. El Secretario de Hacienda estaría feliz. El problema es que Metrovivienda no fue hecha para eso, no es su función; la función de Metrovivienda es generar suelo en función de la vivienda de los estratos más bajos.

Por eso pienso que, por el contrario, el objetivo es garantizar la sostenibilidad del patrimonio de Metrovivienda y eso lo puede lograr en la medida en que trabaje como punto de referencia con el costo de producción de esa tierra. Si yo garantizo el costo de producción, estoy garantizando la sostenibilidad de Metrovivienda. Todos los demás costos asociados o rentas asociadas es lo que creemos que en lo posible no debe considerarse.

Sobre la tasa de interés del crédito, de la titularización y la tasa de administración puedo señalar que hay unas tasas que son inamovibles. La tasa de colocación del crédito está definida por ley, entonces no se puede tocar; por ahora el gobierno no ha permitido ningún tipo de comisión adicional de microcrédito inmobiliario, aunque la ley le da un margen de considerar esa posibilidad.

En ese escenario la tasa máxima de colocación es la tasa que rige el mercado del UVR más 11. Lo que yo me preguntaría es qué tasa de intermediación necesita el mercado financiero para poder operar. De hecho en todo el ejercicio que ha hecho Findeter ellos han llegado a una tasa, si mal no estoy, de la UVR más 2; para colocar

la UVR más 11 ellos tienen una propuesta de intervención de 9 puntos, pero algunos operadores consideran que esa intermediación de 9 puntos es muy pequeña.

La experiencia que tenemos en el tema nos hace pensar que es una tasa de intermediación razonable y que se puede manejar la operación con esa tasa, pero nuestro mercado financiero no está acostumbrado a esas tasas de intermediación. Al contrario, tenemos unas tasas de intermediación absolutamente escandalosas; el promedio del mercado financiero intermedia con casi 20 puntos, capta al 2, 3, 4 por ciento y coloca al 25-28 por ciento.

Lucho quiere bajarle 2 punticos y parece que las cajas están explorando la ruta para bajar esa tasa de intermediación. Pero más que la precisión de estos detalles de cómo va a operar el Distrito yo quiero es darles un contexto para el manejo de las decisiones. En primer lugar esa intermediación por medio del mercado financiero nuestro es muy alto, hay el referente del ejercicio de Findeter de manejar 7 puntos de intermediación, es decir de la UVR más 2 a la UVR más 9.

En el peor de los escenarios está planteada una intermediación de 9 puntos. Lo que a veces no tiene en cuenta el operador financiero y que valdría la pena que analizara es que le están planteando una operación en la cual tiene una intermediación de esas características, donde creo que algunos operadores argumentan que tienen un costo de captación menor. Lo que pasa es que ese costo de captación a la UVR más 2 está considerando el reemplazo de todos los costos asociados a la operación de captación del sistema financiero, no solamente la tasa de captación sino todo el costo asociado a la captación. Y desde ese punto de vista llevando a cero el costo asociado a la captación, es decir no solamente la tasa de interés que esta pagando sino el costo administrativo operativo de realizar la captación, es una tasa que puede ser considerada razonable y desde ese punto de vista compartimos digamos el criterio de que debe manejarse una intermediación de entre 7 y 9 puntos. Creemos que existen operadores que pueden hacerlo.

Ahora, la operación de Fondo de Microcrédito no es un gasto del Distrito sino una colocación de recursos que van a ser recuperados a través de la operación de recuperación de cartera, es decir, es una inversión en la cual en la medida en que va esa operación contra el presupuesto del Distrito, hay una flexibilidad mayor. No quiero entrar en detalles sobre las tasas específicas, pero digamos que el Distrito tendría una flexibilidad mayor para manejar el tema que la que tiene actualmente Findeter.

Lo que pasa con Findeter es que tiene que captar los recursos a través de unos bonos que coloca el sistema financiero y hay una negociación con el sistema sobre a qué tasa va a recibírselos; esa tasa a la cual recibe Findeter los recursos tienen que recuperarla para colocarla en los operadores financieros y después de recuperarla si viene una tasa de intermediación.

Para que el sistema sea sostenible a más mediano plazo hay que pensar en que haya unas fuentes de financiación de esta operación, que eventualmente tendrían que acudir al mercado de capitales y eso obligaría a unas tasas mínimas y nos acercaría en el escenario de sostenibilidad a una operación similar a la de Findeter. Pero inicialmente no está planteada acudir al mercado de capitales y eso le da una flexibilidad mayor al Distrito. Sin embargo, el microcrédito debe operar en el marco de una estructura del mercado.

Pasando al tema de la producción de vivienda para los estratos más bajos, planteamos que en la medida en que intentemos tocar el fondo del problema de los estratos más bajos, necesariamente tenemos que enfocarnos a la producción de vivienda de un costo cada vez menor. Si estamos pensando ya no en el estrato 1 sino en el estrato 0, toca pensar en producción de vivienda que sea potencialmente posible en la ciudad, una vivienda menor sin descartar propuestas como las que ha hecho Samuel sobre el tema de arrendamiento, en el esquema en que lo ha propuesto, que es una dinámica de trabajo con las zonas ya desarrolladas y unos esquemas de densificación sobre estas poblaciones.

Ahí todavía nos queda una trocha por recorrer para explorar el tema porque hay unos elementos legales que dificultan el estímulo a ese tipo de alternativas de vivienda o alternativas de producción de vivienda en arriendo a partir de las pequeñas unidades existentes de vivienda. La limitante legal fundamental es que el principal instrumento es el subsidio y ese subsidio no es aplicable al que ya sea propietario de vivienda.

Pero independientemente de buscar rutas que conduzcan hacia ese tema, que me parece interesante, acercarnos a la vivienda de estratos cada vez más bajos implica pensar en producción de vivienda en un nivel cada vez más bajo, y lo que hemos reflexionado con el doctor Alberto Merlano de la empresa de Acueducto es cómo articular una estrategia del Acueducto con Metrovivienda y con la producción de vivienda de bajo costo en la ciudad, basada en que podamos impactar todavía más el valor de la vivienda en un esquema en el cual los servicios públicos y las redes primarias y secundarias de los proyectos de este tipo de vivienda sean totalmente financiados por la empresa de Acueducto, lo cual significaría que la empresa de Acueducto realizara toda la inversión primaria y secundaria y cobrara esa inversión a los beneficiarios de la vivienda a través de la tarifa y con un plazo de 10 años.

Esta estrategia permitiría reducir en cerca de 2 millones y medio el valor de una solución de vivienda y nos acercaría a la posibilidad de producir ya no viviendas de 17 millones 900 sino de 15 millones de pesos, lo que conlleva dar el salto y acercarse a pensar en alternativas de producción de vivienda para estratos incluso de más abajo, que es lo que decía en la intervención inicial.

De otro lado, Metrovivienda tiene sentido si no se estabiliza indefinidamente en la vivienda de 50 salarios. Después de que el mercado haya reaccionado, como está empezando a reaccionar, es muy probable que tenga el reto hacia adelante de

producir viviendas ya no de 50 sino de 40 salarios mínimos y eso se podría pensar en el esquema de articulación con un programa de inversiones con el Acueducto, lo que depende obviamente de su plan de inversiones, de su liquidez y de la estrategia de reducción de tarifas. Sin embargo algunos estimativos que hemos hecho indican que el Acueducto eventualmente podría soportar esa inversión en la escala de producción que se planteaba.

Hay una preocupación en este tema que no se mencionó y es la reorganización administrativa del Distrito, aparte del liderazgo que es un aspecto que puede verse como muy intuitivo. Yo no vería el problema desde la óptica de que el liderazgo resolvería los problemas de una visión más integral del tema de vivienda en la ciudad, sino desde la óptica de que es necesaria una reorganización administrativa.

Más que problema de liderazgo hay un problema de dispersión de esfuerzos de un conjunto de entidades que actúan parcialmente en función de diferentes temas de la problemática de vivienda de la ciudad, y aunque necesariamente hay que hacer eso en general compartimos la estrategia planteada desde tiempo atrás de crear la Secretaría del Agua, pensando en una entidad de mayor tamaño que coordine el conjunto de los esfuerzos y las intervenciones urbanas de la ciudad.

Es en ese contexto donde hay que ver el ajuste institucional que es necesario no sólo para lograr una mejor coordinación de la estructura administrativa de la ciudad sino porque vamos a incorporar nuevos elementos. Efectivamente es necesario ajustar no sólo la estructura de Metrovivienda sino del conjunto del Distrito para atender operaciones como el caso del subsidio, como el caso del microcrédito. Hemos estado reflexionando qué entidades podrían intervenir en la operación del sistema, pero no está concebido. Si la preocupación es si vamos a operar este conjunto de herramientas y de instrumentos con la misma estructura, la respuesta es no.

Los ajustes hay que hacerlos en dos direcciones: primero, para atender en una primera fase las operaciones que hay que desarrollar, y a Metrovivienda con su actual estructura no se le pueden incorporar dos funciones de esta magnitud. Es absolutamente inviable, tiene que ajustarse su estructura para que pueda atender este tipo de compromisos. Pero, no es solamente desde ese punto de vista, sino que mirada desde cualquier ángulo la estructura de administración del Distrito no es racional.

Eso implica un ajuste administrativo y es posible que en el camino de definir los detalles del ajuste estructural de las entidades del Distrito haya algunas diferencias con lo que se ha planteado hasta ahora, pero la concepción general es que el ajuste estructural de la administración hay que hacerlo.

Por otra parte, el ejercicio de planeación hasta hoy no está desarrollado en la dirección de territorializar una inversión y es muy posible que si avanzáramos hacia una estrategia de concebir la planeación de la ciudad territorializando la inversión,

tuviéramos unos insumos muy potentes para el desarrollo territorial, pero hay que contemplar que eso tiene sus grados de complejidad. Territorializar la inversión y toda la planeación del desarrollo pasa también porque la estructura institucional sea capaz de territorializarse.

Pienso que la expresión más cercana a eso es el proceso de descentralización. Sin embargo, el que lográramos un ejercicio de descentralización mucho más importante en este proceso no es absoluto, es decir, no todo se puede territorializar, no toda la estructura de operación del Distrito se puede territorializar, pero una parte de ella sí.

La mejor expresión de una adecuada territorialización son las alcaldías locales y el esquema de descentralización local, por eso creemos que hay que avanzar en un esfuerzo de profundizar la descentralización para llegar a unos niveles de autonomía territorial más altos, pero todavía estamos en una fase de evolución en una perspectiva de esas; incluso todavía el ejercicio de descentralización produce temor. Algunos tenemos más tranquilidad frente al tema, otros menos; en algunos produce más susto que en otros. Pero definitivamente es necesario avanzar hacia allá, es imposible administrar esta ciudad con un esquema de centralismo como el que está planteado, hay que orientarnos hacia ese proceso.

En cuanto al hacinamiento, que se asocia con el mejoramiento de vivienda, es un tema en el que queremos insistir mucho. Cuando hablé de los tres componentes del déficit me refería al déficit cualitativo, pero obviamente el mayor componente del déficit cuantitativo es el problema del hacinamiento.

El hacinamiento evidentemente es una variable fundamental, lo que pasa es que lo asociamos más con el déficit cuantitativo que con el cualitativo. Dentro del tema de Mejoramiento Integral hemos insistido mucho en que las intervenciones que se hagan desde el punto de vista del mejoramiento de la vivienda no deben hacerse como mejoramientos puntuales de vivienda sino en el contexto de mejoramientos integrales de barrios porque no tiene mucho sentido la experiencia vivida hasta ahora de hacer pequeñas reparaciones puntuales en viviendas aisladas, sino que esas intervenciones deben hacerse en el contexto de mejoramientos barriales y de intervenciones integrales que incluyan la reparación estructural de las viviendas pero que no se queden ahí, además porque eso produce una relación unipersonal y unifamiliar de la intervención urbana terrible y la gente se relaciona con el tema sin ningún componente de entorno, sin ninguna visión de construcción de modelos sociales.

En eso queremos trabajar mucho un esquema de Mejoramiento Integral de Barrios e intervenciones donde no solamente haya sistema estructural sino inversiones de las diferentes entidades del Distrito y que la misma población del barrio tenga la visión de una acción integral sobre su territorio.

Finalmente, quiero volver sobre el tema de los subsidios para aclarar que la política de vivienda no está soportada solamente en 4 mil subsidios del Distrito sino en 30 mil

subsidios en la ciudad; de esos 30 mil hay 20 mil direccionados hacia la vivienda tipo 1 porque sí es muy importante atender a una población de trabajadores independientes que prácticamente sólo es atendida por Fonvivienda. Ellos tienen la obligación, de acuerdo con la ley de vivienda, de otorgar más o menos unos 3 mil subsidios anuales y de esos recursos un porcentaje obligatorio es para poblaciones independientes aquí en Bogotá.

Aparte de eso, es evidente que la población de informales requiere una atención adicional, porque mientras hay algo más de 20 mil ó 22 mil subsidios de las cajas de compensación para trabajadores formales, sólo hay 3 mil subsidios del Estado para trabajadores informales. Por eso la compensación que planteábamos está direccionada a que el esfuerzo del Distrito se oriente hacia la población de trabajadores informales.

En relación con la política de suelo y la política de vivienda, con la que se trabajó en el periodo anterior –buena o mala– era una política de suelo, Metrovivienda encargándose de garantizar que hubiera suelo en la ciudad, pero en lo demás no intervenía. Se evidencia que se garantizó suelo pero no se garantizó vivienda. Lo que hoy estamos planteando, en cambio, es que no nos vamos a quedar exclusivamente en una política de suelo sino con una política que lleve al resultado final que es una política de vivienda. Ahora, evidentemente no estamos pensando exclusivamente en producir vivienda, sino también en hábitat, porque esta estrategia se articula a una estrategia que tiene las diferentes entidades del eje social que están interviniendo en la ciudad. Está articulada, por decir algo, al plan de colegios por la producción de espacios educativos que son necesarios para que sea viable el proceso y con la Secretaría de Salud para garantizar servicios básicos; y adicionalmente a eso habrá que articular las intervenciones para generar espacio público, para generar Acueducto y así con otros servicios.

Sobre el problema de la sostenibilidad de la estrategia de crédito y de la eficacia de Findeter, nosotros queremos que esto sea una estrategia de un horizonte mucho más largo que el plan de gobierno de Lucho, queremos trabajar para que sea una estrategia sostenible a mucho más largo plazo.

Para la sostenibilidad del modelo de crédito lo que es importante es que logremos madurar un sistema que con una inyección inicial de recursos del Distrito se genere un sistema de microcrédito que si logra operar con un esquema de pluralización es mucho más potente mucho más grande, pero que permanezca activado inicialmente a partir de un esfuerzo del Distrito.

Pero el problema no es de recursos, la sostenibilidad no está en el volumen de recursos que se pongan, sino en que se demuestre la eficacia del sistema de microcrédito inmobiliario. Y tenemos que ser cuidadosamente rigurosos en que funcione muy bien; esa responsabilidad la tiene tanto Findeter como nosotros, porque

si eso no funciona volvemos a tener otros diez años de ausencia en el sistema financiero de la financiación de la vivienda popular. Esa es la magnitud del problema.

Creo que necesitamos ejemplarizar el proceso en el volumen que está planteado con eficacia que induzcan necesariamente al sistema financiero a decir, pues si eso funciona, es rentable, cómo voy yo a desaparecer. Es que el sistema financiero por decisión propia concluyó que el 60 por ciento de la población colombiana no era sujeto de crédito.

Findeter ha avanzado en el tema y realmente ha hecho grandes esfuerzos, hay un gran trabajo, un gran entusiasmo y muchas ganas, pero es cierto que no van suficientemente rápido. Nosotros esperamos aportarle a ese entusiasmo, a esas ganas, a esa buena intención del Findeter una dinámica mucho más eficiente y acorde con la realidad de la producción de vivienda para que ese proceso evolucione.

El problema de Findeter es que defina operadores financieros, no más. No es que no tenga el modelo montado, no es que no tenga la plata, todo lo tiene, es definir los operadores, quién le va a colocar el microcrédito, y en eso estamos totalmente de acuerdo con el modelo de Findeter; no tiene ningún sentido ni siquiera considerar la colocación directa de crédito, eso es absolutamente inviable, es a través de operadores financieros.

Para cerrar, ¿hasta dónde aguanta el sistema de subsidio en el país? El gobierno nacional puede en algún momento reconsiderar la inversión pública para la vivienda; igualmente puede reconsiderarlo para cualquier sector. Si uno pone ese grado de incertidumbre puede ponerlo para absolutamente todos los sectores: para educación, para salud; creo que en este periodo el único sector que no se va a afectar es el de la seguridad democrática, pero es que es el único que con seguridad no se va a disminuir.

Yo sinceramente creo que si el gobierno necesita plata, le toca quitársela a otro sector, porque si se la quita a ese poquito que está poniendo en la vivienda creo que el nivel de colapso del sistema es de tal magnitud que no es viable para el Estado sustraerse de ese nivel de esfuerzo que hoy en día tiene. Estamos en un país en el que hay un déficit de millón 200 mil o 2 millones de viviendas y el Estado aporta 20 mil subsidios anuales, soportar menos ya creo que es políticamente inviable.

Sobre la magnitud de la inversión en vivienda, si aplicáramos el estándar de 3 por ciento del presupuesto, debería ser más plática. Y si creemos que la inversión es mucha plata, pensemos que el esfuerzo que hará Bogotá para atender estos 4 mil subsidios más el aporte del sistema de microcrédito anual equivale a la inversión que se hace en uno de los puentes de la ciudad.

También hay que balancear los esfuerzos. Cuando hablamos de la inversión en la troncal de Transmilenio –que no digo que no se haga, está bien hacerlo– no nos

alarmamos porque allí se invierten 2.5 billones de pesos, pero ay de que hablemos de que impactamos un problema social como de la vivienda invirtiendo 40 mil ó 50 mil millones de pesos. El puente de la Suba con la 127 vale 50 mil millones de pesos.

En cuanto a escoger entre estrategia de subsidio o estrategia de suelo, ninguna de las dos es conveniente sola. Ni una estrategia de sólo subsidios, ni una estrategia de sólo microcréditos, ni una estrategia de sólo colegios, ni una estrategia de sólo hospitales, ni una estrategia de sólo parques; ninguno de esos solos funciona; todos juntos. Toca articularlos todos, pero garantizar que el ejercicio que se desarrolle conduzca a lo que hemos insistido, que es el tema de garantizar un derecho de la sociedad que es el acceso a una vivienda.

Complementa Luis Ignacio Gallo, Subdirector de Gestión Urbanística, Departamento Administrativo de Planeación Distrital

Creo que en el tema de la política de hábitat y de vivienda nueva Planeación juega un papel fundamental porque además de su papel de entidad corazón dentro de la administración, casi que es el primer jugador en la cadena de producción de la vivienda porque es el que fija las reglas de juego con las que se mueve el proceso de generación de suelo. En ese sentido son claros los reclamos sobre la evaluación que se hace de la eficacia del Departamento frente al reto que tiene de facilitar esa oferta de suelo y esas reglas de juego que permitan desarrollar el mercado inmobiliario y la política de vivienda del Distrito.

Creo que es importante arrancar mostrando un poco el escenario a partir del Plan de Ordenamiento Territorial. Si miramos solo por mirar los últimos diez años, el acuerdo 6 del 90 fijaban unas reglas de juego generales para el mercado de la tierra, pero no tenía modelos territoriales, es decir lo público estaba básicamente cimentado en el acuerdo 2 del 80 del Plan Vial. Y ese fue el funcionamiento de la ciudad durante diez años, no había un modelo y no había una posición del Estado, en este caso del Distrito, sobre qué era lo que había que conservar.

El POT marca un cambio radical de esas reglas de juego, surge como un instrumento que permite tener un modelo donde está claro lo no negociable, están claras las obligaciones y los deberes sobre el territorio, un poco el tema de la territorialización. El acuerdo 6 no tenía modelo, eran 3 manchitas con unas áreas que podían ser cualquier cosa. Entonces eso marca un cambio muy importante.

Ese cambio le asigna a Planeación nuevas funciones, según las cuentas que tenemos son 63 nuevas funciones oficiales que se le cargaron al Departamento y que coincidieron con el recorte de la nómina y con muy escasos recursos de inversión para afrontar el nuevo reto del ordenamiento. Y eso ha sido parte del colapso durante los tres años y medio que lleva la instrumentalización del POT, que es tal vez el principal reclamo que se hace.

Para esta Administración es claro que como entidad corazón el Departamento de Planeación tiene que hacer una reforma a profundidad y ponerse a la altura de las circunstancias de una ciudad que está pensando ya como ciudad - región, como región central; de una entidad que no solo debe limitarse al tema de la norma urbana que ha sido la tradición de Planeación.

Hoy hemos revisado todos los procesos y los instrumentos para que desde la planeación de la ciudad las decisiones que se tomen tengan integradas las variables económicas, las variables sociales, las variables culturales, la parte tributaria. Eso ha hecho que los instrumentos se revisen y se reorienten para poderle ofrecer instrumentos con capacidad real de orientación y de decisión de los actores públicos y privados que actúan sobre el territorio.

También creo que es interesante ver que Planeación no muestra números de viviendas o hectáreas de suelo; su acción en muchos casos es una acción intangible. Yo solo podría decir que en el último año y medio se hizo una revisión de POT, se ha hecho la formulación de Plan de Desarrollo, se logró sacar adelante la participación en plusvalía y la hemos liquidado por primera vez en Colombia para las 17 UPZ que están; también hemos liderado la Operación Usme, se lidera todo el tema de largo plazo de la construcción de la ciudad - región, desde lo social en convenio con el DANE se adelantó todo el tema de la encuesta de calidad de vida en la que el Departamento jugó un papel muy importante para poder llevar la información a nivel de localidad la información de la encuesta de calidad de vida, y se hicieron todos los barridos de sisben en toda la ciudad el año pasado y este año.

Se han posicionado temas como el rural, que estaba completamente fuera de la discusión y que son temas en los que Planeación ha estado un poco ahí detrás de eso. Y tal vez el tema más importante que se está liderando es la vuelta que se le está dando a la forma de gestionar la ciudad bajo esos principios de hacer efectivos los derechos constitucionales, incluido el derecho colectivo a la participación en plusvalía. Es decir, Planeación está cambiando las reglas de juego con que se ha manejado el sector y entendiendo que lo que hay detrás no es un tema espacial sino que detrás de esas reglas de juego hay es un sistema de movilización de recursos.

Y ese es tal vez el punto más interesante en el cual se está concibiendo la nueva forma de hacer planeación y de aplicar planes parciales o planes zonales o de UPZ. Es que esas decisiones que se traducen en una norma tienen detrás un sistema de movilización de recursos y un sistema de redistribución de recursos; en ese contexto venimos trabajando en esas reglas de juego y agilizando los temas, por ejemplo de planes parciales de zona norte para rematar.

Si miramos planes parciales, en los tres últimos años llegaron a Planeación 1.250 hectáreas de consulta de planes parciales. Con esquemas con real intención de hacer plan parcial solo se viabilizaron 650 por parte de los privados y de esos Planeación sacó 300 hectáreas con 13 planes parciales y creo que es la ciudad que tiene mayor

número de planes parciales formulados, tal vez no en hectáreas pero sí en número de planes parciales. La revisión del POT le quitó el peso a los planes parciales de 2 a 10 hectáreas y eso va ahora por tratamiento y desarrollo y ahí estamos liberando muy rápidamente vía curaduría.

Y el plan parcial si entra a jugar en áreas estratégicas junto con planes zonales como es la zona norte o como es la zona de Usme. En ese escenario el plan parcial va a jugar un papel muy importante porque va a servir para coordinar la acción de las entidades. El ejemplo es la zona norte, donde hay 800 hectáreas que pueden desarrollarse. El Acueducto iba a arrancar a actuar por su cuenta, a meter las tuberías y negociar con propietarios la infraestructura de acueducto y alcantarillado. Planeación, después de unas discusiones muy fuertes, logró promover un plan zonal que se está haciendo conjuntamente con el Acueducto para que mediante un sistema de reparto equitativo de cargas y beneficios, en el cual entra la vivienda social prioritaria tipo 1, logremos el desarrollo del sector norte.

Ahí vamos a poder generar un área de 100 a 120 hectáreas para vivienda tipo 1 y vamos a ver la posibilidad de transferir un porcentaje dentro del sistema de movilización de recursos para áreas centrales de la ciudad. Ya hay urbanizadores interesados en desarrollar proyectos de vivienda de interés social alrededor del parque Tercer Milenio, con base en la transferencia que podamos hacer desde la zona norte. Entonces, Planeación está mirando esa movilización de recursos para dar respuesta al tema de no más segregación, por un lado, pero también para que esa movilización de recursos constituya llegue a áreas deficitarias.

En ese escenario entran los instrumentos del ordenamiento, que están empezando a adquirir un papel protagónico en términos de coordinar y orientar la inversión, orientar a los actores privados y generar a la ciudad un sistema redistributivo de las rentas y la riqueza que genera el desarrollo urbano. Ese es un reto muy complejo que lo estamos empezando a montar.

Planeación va a transformarse para ser el centro de información del Distrito para la toma de decisiones para formular las políticas de largo plazo y a través de los instrumentos orientar la inversión de los actores y tener unas reglas claras de juego, y un punto muy importante que es trabajarle al sistema de Planeación, es decir, que la construcción de las decisiones del proyecto de ciudad se tomen también de abajo hacia arriba, con participación de las localidades y de los actores de la sociedad civil, donde Planeación se convierta en un actor que filtra demandas y salidas en términos de la inversión, tanto en lo económico como en lo social y en lo territorial.

En ese contexto tenemos asegurados unos muy importantes recursos en el Plan de Desarrollo para transformar a Planeación. La primera transformación estamos muy cercanos a darla con una reestructuración interna y una transformación de los procesos internos para romper ese encasillamiento en el que nos movemos.

Y terminaría con el tema de cómo se traduce en el Plan de Desarrollo el tema de hábitat. Este tema se mira en la primera meta que hay: elevar el nivel de hábitat. Todavía no están contruidos la línea base y el indicador porque es un indicador que queremos construir complejo para poder medir en la diversidad del territorio cómo avanzamos en la construcción de esa noción de hábitat.

Ese hábitat tiene unos indicadores que sí son sectoriales: las 70 mil viviendas nuevas, los 2.500 reasentamientos, los 50 mil reconocimientos para insertar al mercado y a la legalidad todo ese desarrollo ilegal que hay todavía en términos de deficiencias de construcción. Son indicadores que nos van a permitir medir la gestión del sector, pero apuntamos a la construcción de un indicador de hábitat, de 2 ó 3 indicadores que nos permitan medir la integralidad y el impacto real que tienen en el ser humano el eje del tema de hábitat y el Plan de Desarrollo.

LA POLÍTICA DE ESPACIO PÚBLICO Y MOVILIDAD VIAL EN EL PLAN DE DESARROLLO

Mesa de Trabajo Bogotá Cómo Vamos

Presentación de Claudia Carrizosa, Directora Técnica de Espacio Público, IDU

El Plan de Desarrollo y lo que vamos a ver continuación ha sido trabajado con Transmilenio, con la Secretaría de Obras Públicas, con la Terminal de Transporte y la Secretaría de Tránsito, sobre todo en lo que hace a acordar unas acciones de movilidad en la ciudad, o unos principios sobre los cuales manejar la movilidad vial en general y su relación con el espacio público. Voy a iniciar la presentación con la incorporación del IDU en el Plan de Desarrollo.

El objetivo general del plan es avanzar hacia la construcción colectiva de una ciudad moderna y humana, una ciudad integrada local y regionalmente, articulada con la Nación y el mundo para crear mejores condiciones y oportunidades para el desarrollo sostenible de las capacidades humanas, la generación de empleo e ingresos y la producción de riqueza colectiva. Y no se puede hablar de construcción de una ciudad si no se plantea la visión humana, que es la marca que se le ha dado al Plan de Desarrollo en esta administración.

Las entidades que trabajan en movilidad y espacio público se enmarcan en el eje urbano - regional del Plan, que tiene como objetivo concreto desarrollar una ciudad de las personas para las personas, con un entorno humano que promueva y contribuya al ejercicio de los derechos colectivos, la equidad y la inclusión social; una ciudad moderna, ambiental y socialmente sostenible, equilibrada en la distribución y acceso de sus infraestructuras, integrada en su territorio, competitiva en su economía y participativa en la construcción social del territorio.

Los cuatro ejes fundamentales del eje urbano regional son la competitividad, la sostenibilidad ambiental, la ciudad - región y el hábitat. Y se construyen a través de los equipamientos, la movilidad, los usos del suelo, el espacio público y los servicios públicos. Esto coincide con los sistemas, que a su vez tienen hoy día un estudio preciso cada uno: el plan maestro de movilidad, el plan maestro de equipamientos de la ciudad y el plan maestro de espacio público, cuyos productos se están afinando paralelamente al Plan de Desarrollo.

Esto se traduce en una correspondencia clara en términos de la dedicación de los recursos: el eje social tendrá 60% (\$12.519.912 millones), el eje urbano - regional 34.2% (\$7.131.166 millones) en el cual estamos ubicados, frente a 2.3% de los recursos para el eje de reconciliación (\$481.455 millones). Para Gestión pública humana se destinaron 3.5% de los recursos totales.

En cuanto a los recursos destinados por sector, nosotros estamos ubicados en Hábitat (11.95%, con \$2.538.882 millones), en Movilidad y espacio público (19.67%, con \$4.177.695 millones) y ahí tenemos un porcentaje de recursos: en hábitat por 11.95% y en movilidad y espacio público el 19.67%.

La política que está dirigiendo las acciones del plan interno de cada una de las entidades que se mueven en el grupo de movilidad (IDU, Secretaría de Tránsito, Transmilenio y Secretaría de Obras Públicas) es la de garantizar el flujo de productos y personas de forma equitativa organizada, moderna, solidaria y eficiente; sostenible financiera y ambientalmente, con cobertura urbana, rural y alcance regional, de forma tal que permita la minimización de las necesidades, tiempos y costos de desplazamientos maximizando la calidad de servicios.

En espacio público la propuesta es aumentar y consolidar su disponibilidad a través de actuaciones relacionadas con la construcción, sostenibilidad y defensa de la pertenencia, disfrute y uso del sistema y, especialmente, fomentar la intermodalidad entre el espacio público y los sistemas de movilidad que tiene la ciudad en éste momento.

En ese orden de ideas hay un objetivo que viene siendo muy importante para nosotros y que trabajaríamos de la mano del tema de los barrios, que es reducir las necesidades de desplazamiento de la población mejorando la infraestructura de servicios en los barrios, los cuales a veces son de muy baja calidad o inexistentes, lo que obliga a la población a salir a buscar servicios o a hacer diligencias lejos de su lugar de residencia. Para nosotros es muy importante lograr consolidar esa vida de barrio, e interactuar con las demás entidades del Distrito para generar el ordenamiento de la ciudad como lo previó el Plan.

Las estrategias del IDU tienen diferentes escalas: fortalecer la vida de barrio, consolidar las centralidades, lo que está de acuerdo con el objetivo integral del POT, fomentar la intermodalidad como una de las herramientas para optimizar esa red, fomentar la integración eficiente de la Ciudad - Región, priorizar la inversión en sectores con mayor impacto social y económico (las localidades con mayor emergencia social) y promover la sostenibilidad y pertinencia de los proyectos. Si bien hemos avanzado muchísimo en lo de habilitar suelo dentro del espacio público, la sostenibilidad y la pertenencia es la etapa que tenemos que reforzar en este período.

Los programas del eje urbano - regional en el Plan de Desarrollo son, de menor a mayor importancia: Hábitat desde los barrios y las UPZ, en el cual van a trabajar varias entidades del Distrito, después viene la Red de centralidades distritales, que corresponde a la escala zonal, la cual hay que ayudar a consolidar, luego la Sostenibilidad urbano rural, en cuarto lugar la Región integrada para el desarrollo y el quinto Bogotá productiva, que busca hacer eficiente la comunicación y los sistemas dentro de la ciudad, para que haya una alta productividad en muchos de los sectores.

En cuanto a los programas que desarrolla el IDU dentro de esos programas del Plan de Desarrollo están: mejorar la integración de los barrios, integrar las centralidades con el sistema de transporte público, integrar los transportes con el espacio público, y en sostenibilidad conectar las áreas rurales con el área urbana y conectar con la ciudad con la región.

En el programa urbano regional del IDU correspondiente al hábitat desde los barrios y las UPZ, se va a mejorar la integración de los barrios y las centralidades. Nosotros estamos vinculando un nuevo atributo para priorizar, en esta escasez de recursos, lo que vamos a construir en las vías de todas las escalas: vamos a priorizar aquellas vías de los barrios que finalmente conecten con las centralidades y también hemos pensado en hacer un trabajo asociado con las comunidades para mejorar lo que es el equipamiento de sistemas viales, espacio público y servicios, que en últimas van a reducir las necesidades de movilidad de los ciudadanos.

Esto concretamente tiene unas metas: 195 kilómetros carril y 876 de mantenimiento de la malla vial local, la fuente de recursos es la Sobretasa a la Gasolina, además de unos recursos que se están buscando con el Banco Mundial y contrapartidas de los fondos de desarrollo local, FDL. En el programa Hábitat desde los barrios y la UPZ se ha venido estudiando con todas las entidades del Distrito de manera sistemática el desarrollo de las mismas en las localidades de emergencia social, priorizando acciones; son 26 UPZ que han sido designadas como de mejoramiento integral en el POT, en donde la apuesta es alcanzar un poco más que solamente la parte vial y de infraestructura de servicios. Se han definido los corredores de movilidad local en 14 UPZ, que ya han sido priorizadas, y están en estudio otras 21, de las 26 identificadas en el POT.

Se hizo un estudio de la malla vial intermedia, se identificaron los corredores de movilidad en las UPZ y se hizo un reconocimiento de la estructura de toda esa movilidad con las entidades distritales para sacar a la gente de los barrios a los grandes ejes. También hemos identificado pequeñas operaciones de renovación urbana que apuntarían justamente a completar esos servicios que no tienen las centralidades y que hacen que la mayoría de esos viajes a diligencias o buscar esos servicios se generen dentro de la malla arterial o la malla principal de la ciudad.

Este tema es nuevo y no es que cuente con unos recursos específicos. Los estamos buscando dentro del IDU y vamos a ver cómo con otras entidades logramos una financiación. Porque es caminar por los dos lados, entender cómo la gente se tiene que mover dentro de la ciudad y por otro lado atender la movilidad que ya se está dando dentro de la ciudad de una manera eficiente, pues efectivamente hay que organizarla dentro de la estructura que está prevista.

Un programa asociado a esto es el de los parques de bolsillo, que viene a enlazar sistémicamente el tema de espacio público. Nosotros hemos identificado en los barrios muchísimos retazos que pueden incorporarse a esos parques pequeños, lo

que puede habilitar todos estos barrios y complementar los servicios en esas zonas. Hemos identificado los impactos en un barrio y con esto apuntamos indirectamente también a reducir esas necesidades de desplazamiento de población y a mejorar la calidad de vida del barrio, ampliando la cobertura y esparcimiento e integrando barrios.

Éste fue un ejercicio que se hizo con Mejoramiento de Barrios, el Departamento de Acción Comunal Distrital y el IDU en una administración anterior que ustedes deben conocer: Obras con saldo pedagógico. Finalmente la construcción de estos proyectos las hacía en muchos casos el IDU y el resultado en términos de priorización de vías dentro del barrio y sobre todo sostenibilidad ha sido muy beneficioso para estas comunidades; se hizo un ejercicio en Patio Bonito con siete franjas de secciones viales y es uno de los proyectos para los que también estamos buscando recursos del BID, porque finalmente apuntan a lo que venimos hablando del mejoramiento.

Está también el programa de Ciclobarrios, que pretende construir alternativas de conectividad de los barrios, con los puntos de encuentro intermodal, transporte público, centralidades y /o Transmilenio.

En cuanto al programa de la Red de Centralidades Distritales que es integrar ya el transporte masivo con el espacio público y con la red de corredores locales que va a integrar los barrios es muy importante el tema intermodal, que comienza a aparecer con mayor fuerza y que lo estamos trabajando con Transmilenio y con la Secretaría de Tránsito. Hay una inversión programada concreta para lo que es la malla vial intermedia, la malla vial que conecta la ciudad, y la fuente de financiación son los recursos parte de valorización que es un proyecto que en próximas sesiones se presentará al Concejo y el tema de la Sobretasa a la Gasolina que ya está identificado.

También se realizarán acciones de construcción y rehabilitación de la malla vial arterial, mantenimiento de la malla vial arterial y de la malla vial intermedia, construcción de ciclo rutas. Hay también un componente de conexiones menores como lo indicábamos con anterioridad, la red tiene 295 kilómetros y está completa en su mayoría, solo faltan las conexiones menores que estamos optimizando y la finalidad en este momento es asociarla a una red intermodal y no pretender que una persona transite los 70 kilómetros o los 120 hasta su trabajo, sino que rápidamente mediante unos puntos de encuentro que se asocian a espacio público se intercale un sistema intermodal.

En la construcción de espacio público están los puentes peatonales; se va hacer énfasis en mantenimiento de espacio público. Hoy día contamos con más de 5 millones de metros cuadrados de espacio público construido, solamente hablando desde 1998, el cual ahora es una responsabilidad nuestra. Parques había 998 mil metros cuadrados que esta establecido dentro del programa de valorización, que va a

ser replanteado nuevamente sobre estas variables pero que tenía un cupo dentro de esa valorización que se pasó al Concejo.

Cuadro 1

Red de Centralidades Distritales

INVERSIÓN DEL PROGRAMA	UND. DE MEDIDA	CANTIDAD
Construcción y/o rehabilitación malla vial arterial	Km-carril	368
Mantenimiento km-carril malla vial arterial	Km-carril	1.193
Construcción y/o rehabilitación malla vial intermedia	Km-carril	103,68
Mantenimiento malla vial intermedia	Km-carril	48
Construcción de Ciclorrutas	Km	56
Construcción de Puentes peatonales	Unidades	6
Construcción de Espacio Público	M2	1'051.440
Mantenimiento espacio público	M2	4.460.941
Parques	M2	988.000

Planeación Distrital realizó un trabajo importante al establecer las centralidades de la ciudad y después de cruzar muchísimas variables dentro de ellas, el origen o el destino hacia el cual se dirigían los habitantes de la ciudad, y otras variables que están identificadas además en documentos soporte del POT, se establecieron unas centralidades importantes, algunas de carácter local y otras regional al estar atendiendo poblaciones sobre el borde de integración con la región.

A esas localidades que tienen centralidades clave nosotros le sobrepusimos las localidades de mayor emergencia social (Usme, Ciudad Bolívar, Bosa, Kennedy, San Cristóbal y Suba) como las localidades que tienen mayores deficiencias y que deben ser atendidas. De esta manera se priorizaron las centralidades clave a atender. Además, uno ve que en ese corredor de Occidente de la ciudad hay unas centralidades que requieren el apoyo decidido de la administración para lograr conservarse. El criterio de la Red de centralidades es que, como red, debe ser equilibrada en sus servicios y en su conectividad para atender las necesidades alrededor de las cuales se agrupan los barrios.

El programa de Puntos de Encuentro busca integrar sistemas de movilidad y prestar servicios urbanos. Se han definido los sitios de integración intermodal en el sistema de transporte masivo (en primera instancia se trabajó el sistema de Transmilenio con el de ciclorrutas), en un estudio que venía adelantado la Universidad Nacional. La meta física es lograr organizar diez puntos de encuentro ubicados en plazoletas y espacios residuales, que serían los que han sido priorizados con la universidad desde el punto de vista de movilidad y de atención al sistema.

La Red de Centralidades Distritales tiene una centralidad importante que es la de competitividad internacional, por eso desarrollaremos la Operación Centro, que tiene como objetivo apoyar las operaciones de competitividad y atracción de la ciudad y ahí hay una meta física que está trabajándose de todas maneras con el programa de Renovación Urbana de la Alcaldía y directamente con Planeación Distrital y que consiste en intervenir 47.760 metros cuadrados y hacer tres puentes peatonales, con un costo total de \$18.151'848.000 aproximadamente. Nosotros hemos priorizado en conjunto con ellos lo que es el sector de Monserrate, que tiene muchos proyectos de turismo y de competitividad internacional.

En el programa de Red de Centralidades está también el proyecto de consolidar un conjunto de operaciones urbanas para consolidar las centralidades urbanas. Se trata de realizar tres operaciones en Tunjuelito, Kennedy y Ciudad Bolívar, donde se ubiquen en conjunto con las demás entidades del Distrito proyectos con colegios y equipamientos que permitan afianzar esas centralidades y consolidarlas como un lugar de destino o de recepción de servicios de un porcentaje importante de la población. Estos proyectos que hemos presentado en la parte de Red de Centralidades y con operaciones de afianzamiento de los diferentes asentamientos de la ciudad, acompañan la idea de optimizar los desplazamientos de la ciudad y de la población.

En el tema IDU – Transmilenio que busca integrar las centralidades con el sistema de transporte masivo, se buscará facilitar el acceso al Sistema de Transporte Masivo de la población ubicada en las zonas de emergencia social que aún faltan por incluir en la cobertura del sistema de transporte masivo; así como facilitar la integración del transporte entre Bogotá y los municipios de la región central y asegurar la sostenibilidad financiera del transporte masivo en la ciudad. La meta es construir 20 kilómetros-troncal, lo que incluye el espacio público paralelo a la red y los puntos intermodales, 84 km-carril de mantenimiento de las troncales y construcción de diez puntos de encuentro. Esto no incluye la reparación de placas dañadas de la Autopista Norte y la Avenida Caracas, aunque sí utilizará recursos de Transmilenio y de los ingresos corrientes del Distrito.

Con respecto a las troncales de la Fase 3, en el Plan de Desarrollo están definidas las de la calle 26 como la primera troncal, la de la carrera décima segunda troncal y la de la avenida Villavicencio para conectar toda la parte de San Cristóbal, que es la única localidad en emergencia social que falta por atender en el sistema Transmilenio, continuando con la troncal de la carrera 7ª hasta la calle 72.

En cuanto a la sostenibilidad urbano – rural, su objetivo es conectar las áreas rurales al perímetro urbano, fortalecer el territorio rural e integrarlo de manera funcional al Distrito Capital y a la región preservando su riqueza natural y aprovechando sus oportunidades. Se busca promover el intercambio socioeconómico y ambiental entre las áreas urbanas y rurales, recíprocamente enriquecedor y acorde con las características iniciadas de cada área. Se construirán vías rurales de 16.72 km - carril

y se hará mantenimiento de vías rurales a 76 km - carril, financiados con la Sobretasa a la Gasolina y aportes de la Nación.

De igual forma, se adelantará el programa de integrar la región con la ciudad con el fin de apoyar las operaciones y proyectos de competitividad con la región y país, con la construcción de 54 kilómetros - carril de la malla vial arterial. Es importante determinar que la red de abastos del Distrito está en el plan maestro de abastecimiento aunque el punto es definir poco la priorización, qué atender primero, en la medida en que hay unas zonas específicas a través de las cuales entra el mercado hacia Bogotá desde las áreas rurales y la conexión con ellas se hace necesaria.

En cuanto al programa de Región Integrada para el Desarrollo estamos hablando de la salida al Llano, que tiene dos fuentes de financiación: el aporte del Distrito (10 mil millones) y el de la Nación (\$49.470 millones). Esta vía tiene bastante importancia en razón a la relación que hay de eficiencia y funcionalidad entre el Llano y Bogotá en transporte de alimentos.

En este programa también está incluida la construcción de la Avenida Longitudinal de Occidente, ALO, pues a pesar de que haya recursos escasos es importante lograr esta conectividad con eficiencia. En particular, se trabajará el tramo Sur, entre Chusacá y la Calle 26, aunque antes estaba proyectado hasta la calle 13 pero considerando el plan maestro de Aeropuerto, es necesario llevarla hasta la Avenida El Dorado. Su extensión es de 5 kilómetros que serán realizados por el INVIAS. El aporte del Distrito será de \$10.000 millones, el de la Nación de \$50.000, un aporte privado de \$15.000 y \$35.000 millones en créditos, para un total de \$110.000 millones.

Otra de las obras importantes de conectividad es la carrera 7ma, para lo cual se deben actualizar los estudios y diseños del tramo que va entre las calles 183 y 200 y realizar los mismos para el tramo siguiente que va desde la calle 200 hasta el fin del perímetro urbano.

Para finalizarse presenta el cuadro con las fuentes actuales de financiación del IDU.

Cuadro 2

Fuentes actuales de financiación del IDU

EVOLUCIÓN DE FUENTES ACTUALES IDU	2004	2005	2006	2007	2008	TOTAL	OBSERVACIONES
VALORIZACIÓN	26.167	16.979	12.354	9.085	6.748	71.333	Se incluye el 100% de la valorización
SOBRETASA DE LA GASOLINA	91.000	95.630	94.550	89.490	94.004	464.674	Proyecciones SH-D, con el 25% de Sobretasa a la Gasolina
SOBRETASA AL ACPM	11.000	11.471	12.159	12.889	13.662	61.181	Proyecciones SH-D ACPM
BANCO MUNDIAL	97.079	97.135	1.751	1.007	-	196.972	En el año 2004 se solicitarán el total de vigencias futuras y se comprometerán el 99,28%
CONTRAPARTIDA BANCO MUNDIAL	13.967	14.357	262	158	-	28.743	En el año 2004 se solicitarán el total de vigencias futuras y se comprometerán el 99,28%
INGRESOS CORRIENTES PARA INVERSIÓN	11.807	11.807	11.807	11.807	11.807	59.035	Se calcula la meta física teniendo en cuenta solo un 35% de total de ingresos corrientes (dato calculado tomando proyecciones históricas)
KFW	300	500	550	700	750	2.800	proyecciones basadas en el convenio suscrito entre el Distrito y KFW
OBRA POR TU LUGAR	3.000	3.000	3.000	3.000	3.000	15.000	
RECURSOS DE CAPITAL	6.795	500	700	1.000	1.000	9.995	
TRANSFERENCIAS ORDINARIAS PARA INVERSIÓN	8.412	8.412	8.412	8.412	8.412	42.060	Solo el 25% del total del T.O se incluyen para metas físicas, teniendo en cuenta los datos históricos
CONVENIOS	6.000	6.000	6.000	6.000	6.000	30.000	Recursos provenientes del convenio con SIT
APORTES NACIÓN	7.277	6.733	17.860	17.999	0	49.469	Aportes de la nación para el proyecto Autolano
TOTAL FUENTES ACTUALES	282.805	272.524	169.404	161.147	145.383	1.031.263	

Hasta aquí es lo que constituye el Plan de Desarrollo y el alcance que va a tener el IDU dentro del mismo en materia de movilidad y espacio público. No obstante, vale la pena informar que hay varios proyectos que estamos trabajando también simultáneamente en el IDU, asociados al tema de generación de empleo. Al respecto se está trabajando el proyecto de microempresas para todo el tema de mantenimiento de la malla vial local.

Pregunta Fernando López, Concejal de Bogotá

El tema que se está tratando es solamente movilidad. Espacio público quedó olvidado, creo que faltaría la discusión de este punto. También quisiera resaltar en esta importante exposición de construcción y ampliación de malla vial es que en el discurso de presentación del Plan de Desarrollo del alcalde Garzón en el Concejo de la ciudad, él volvió a hacer énfasis en que no iba a financiar el Plan de Desarrollo con impuestos. Y aquí estamos viendo que ustedes están contemplando valorización. Se podría presentar ahí una contradicción.

Lo otro es que la directora del IDU dijo que el Instituto éste año iba a invertir un billón. Y ustedes nos dicen que para los cinco años tienen billón novecientos. No sé si ahí hay alguna inconsistencia en las cifras o si este año se va a invertir un billón y en los restantes cuatro años –porque ustedes hablan de cinco años–, se presentarían los 900 mil millones de pesos. Y la tercera gran inquietud que me nace es que están

estancados unos megaproyectos muy importantes para la ciudad, pero ustedes se referían a la ALO y faltaría la terminación de Avenida Cundinamarca.

Y hace ocho días la señora directora del IDU nos dijo que tenía proyectos muy serios para la adquisición de la totalidad de los predios de la NQS. Y ese siempre va a ser un factor por el cual la ALO no se ha hecho, que es la adquisición de los predios ¿Bajo qué cronograma ustedes piensan ahora sí abocar la construcción del ALO y la Avenida Cundinamarca para tener los dos grandes corredores que necesita la ciudad urgentemente?

Es que éste Plan de Desarrollo hace urgente la búsqueda de recursos y si estos vienen de la valorización y el alcalde había dicho que no, entonces volvemos a la misma discusión de los últimos planes de desarrollo. El último salió por decreto. Entendiendo que la financiación no tiene que ajustarse necesariamente a un presupuesto, pero sí a una gran aproximación, entonces nosotros podemos presentar un gran Plan de Desarrollo, pero desfinanciado y le puede suceder lo mismo que a la administración Mockus y a otras administraciones, pues no es posible desarrollar los grandes megaproyectos por falta de financiación.

Responde la Doctora Claudia Carrizosa, IDU

No estamos considerando todas las entidades que tienen a cargo el tema de espacio público. El espacio público que estamos manejando acá es un componente del espacio público dentro del sistema intermodal y cómo se enlaza y se generan nuevos espacios públicos. Pero realmente está el IDRD, está Planeación Distrital con su Plan Maestro de Espacio Público donde va a haber una estrategia y nosotros ya hemos reservado unos recursos para atenderla.

Como nuevos espacios generamos los de desarrollo intermodal. Tal vez aquí no lo mostramos pero estamos trabajando con las entidades que generan espacio público en la ciudad, IDU e IDRD para entrelazar las ciclorrutas, para construir también los sistemas del que hablábamos inicialmente. Como decía en el Plan de Desarrollo los sistemas vienen a ser la plataforma sobre la cual se desarrolla eso.

Pero concretamente lo dice el concejal es cierto. No hemos presentado aquí el Plan maestro del sistema de espacio público que es el que mostraría el conjunto del espacio público, sino lo que corresponde a la movilidad.

Sobre el tema de financiamiento, yo le respondo sobre lo que tengo conocimiento. Nosotros presentamos aquí como una de las fuentes la valorización, pero no quiere decir que se va a pasar una cuenta por esa vía. Como usted lo dice hay un billón 900 mil y nosotros no estamos dependiendo específicamente de eso, sino de 900 de la administración. La valorización es una opción que se tiene para aumentar recursos, pero ahí están clarísimas las fuentes de recursos. De hecho no tenemos el proyecto

nuevo que había que ajustar con esta política de centralidades y de localidades de emergencia.

Lo único es que hicimos la reflexión de que si bien es necesario priorizar los recursos en las áreas donde es posible tener valorización, no vamos a atenderlo con recursos corrientes en la medida en que lo que queremos es en su fase de mayor de conectividad continuar con Transmilenio, pero en los estratos más altos esas centralidades se financian prácticamente solas o con recursos de norma porque tienen una actividad económica alta.

Sobre la ALO, y con el apoyo de una firma de banqueros de inversión, se han corrido modelos para establecer la factibilidad o no del proyecto, el cobro del peaje y las dimensiones del mismo. En éste momento estamos haciendo una nueva corrida del modelo contemplando nuevos elementos que no teníamos antes como es el Transmilenio a Soacha, como es la concesión Bogotá – Girardot que van a influir seguramente en el tráfico de esa vía. En todo caso existe un compromiso mediante el cual el IDU informa al Concejo sobre la ALO; el último informe del pasado 30 de marzo informa sobre el avance en compra de predios en el sector sur que, si no estoy mal, ya están adquiridos más del 50% de ellos.

Pregunta Jorge Acevedo, Experto en Transporte y Movilidad

Para Bogotá Cómo Vamos en el año 2002, el IDU presentó un ejercicio muy interesante que es un inventario de toda la malla vial de Bogotá clasificado por tres tipos de vías: las arterias, las locales y las intermedias y clasificados según el estado en que se encontraban, que si recuerdo bien era algo así como razonablemente bien, mal y pésimo. Y eso lo convirtió a un estimativo de lo que costaría en ese momento poner en buen estado la malla vial de Bogotá. Yo tengo muy mala memoria, pero creo que esa cifra alcanzaba los 7.2 billones de pesos en el año 2002.

Lo dramático de eso es que en la medida en que no se invierte esa plata al año siguiente ya no se necesitan 7.2 sino se necesita más porque se ha deteriorado más. Si uno hace el ejercicio de pensar que eso no es cierto que no se deteriora más y dice, démosle a la ciudad una meta para recuperar su malla vial de 10 años. Eso implicaría que cada año habría que invertir 720 mil millones de pesos en esa cosa únicamente. No me queda claro de las cifras que vimos acá puestas en éste contexto, cuál es la inversión que vamos a estar haciendo en recuperación de la malla vial, para tratar de hacer un estimativo en términos de cuántos años supondría esa recuperación; si es que la estamos recuperando realmente, o si es que no seguimos como veníamos antes, perdiendo cada año en términos de más vías en pésimo estado.

Y por eso en algunas de las recomendaciones que nos mostraba Bogotá Cómo Vamos se decía que es fundamental un plan de largo plazo y una financiación que yo por supuesto le insistiría al Concejal, porque si no se hace la ciudad estaría incurriendo en

el peor de los negocios: haber hecho la gran inversión y después dejar que se acabe. Entonces eso me parece que es clave y me gustaría alguna precisión.

Pregunta Carlos Pardo, Fundación Ciudad Humana

Antes me gustaría felicitarlos por dar definiciones claras de qué es una ciudad y pues eso por lo menos lo centra a uno en qué es lo que quieren hacer. Ustedes dicen que quieren reducir las necesidades de desplazamientos y se refieren principalmente al acceso a bienes, servicios, equipamientos e información. Pero entonces me quedé pensando que la mayoría de los problemas en congestión de la ciudad son por cuenta de las personas que se trasladan a su sitio de trabajo o estudio, entonces no sé cómo se integra esta dinámica al tema de las centralidades.

Otra cosa es que no sé si todavía se sigue pensando de esta manera, normalmente cuando uno va al IDU, 7º piso, espacio público, encuentra que ciclorrutas, que a mí me parece uno de los componentes más importantes de movilidad de la ciudad, tiene cuatro metros cuadrados y dos o tres personas. Entonces, si ya tenemos 295 kilómetros de ciclorrutas y cobertura del 88% debería haber una reorganización administrativa donde se le da mayor relevancia, así sea en el IDU, o también en el Acueducto y en Recreación y Deporte.

Y lo tercero es que se habla de los puntos de encuentro pero a mí me gustaría si nos pueden precisar si esos puntos de encuentro integran peatones y usuarios de bicicletas con el sistema de transporte masivo; si eso implica que va a haber un ciclo parqueadero gratuito o si se va a cobrar y si se tiene ya un esquema claro de cómo va a funcionar eso. El año pasado se decía: tenemos que cobrar cicloparqueadero, pero eso creo que no sería integración.

Pregunta Guillermo Fino, Concejal de Bogotá

Una cosa que me preocupa es que aquí hay un plan de inversión bastante fuerte, pero todavía no logramos ver cómo es que se articula la financiación del tema. La contradicción que señala el concejal López es evidente, y aunque el IDU diga que la opción de la valorización es solo una opción, son 700 mil millones que es el 35%. Así de que hay clarificar la decisión sobre esta fuente, porque sin ella toda la presentación cojea automáticamente.

Aquí hay un tema que me parece a mí muy importante que es el tema de impacto ambiental, de la ALO. El POT está señalando todos los problemas que puede generar el impacto ambiental del último tramo del ALO, eso hay que mirarlo también, y ahí la decisión no es solamente sobre la movilidad o no. La decisión central tengo entendido, por lo que he podido oír y ver, está en el tema del impacto ambiental. Así la vía sea la más importante, el impacto negativo sobre el medio ambiente podría frenarla, y ese tema no lo han tratado.

El tercer tema ya lo señalaba aquí el doctor Acevedo. Se pueden montar las microempresas de mantenimiento de vías, pero se deberán explicar con mayor claridad, ese tema del parcheo es una plata medio botada, es como solucionar el problemita ahí y dejarlo. Maria Isabel Patiño, muy querida dijo "cada uno tape su hueco", pero eso la verdad es un problema mucho más grave; es un problema de la base de una cantidad de cosas en donde casi que es mejor levantar una carretera y volverla a construir toda y sale más barato que seguir tapando huecos cada veinte días. Me preocupa un poco el mantenimiento porque estamos hablando de 7.2 billones y esa plata no se le puede meter al mantenimiento de la malla vial.

Y el último punto es que es evidente el desequilibrio entre recursos de la Sobretasa a la Gasolina para la malla vial y para el tema de Transmilenio, pero en especial para las vías secundarias, que no estaban hechas para el tránsito pesado que tocó desviar por ahí porque Transmilenio se cogía las vías centrales, y que puede ser mucho más delicado. Es decir, el tema de la malla vial se agudiza porque seguramente la resistencia de los suelos de esas vías secundarias no estaba hecha para lo que están viviendo hoy.

Pregunta Pablo Bocarejo, Director de P.E.B.H. & Cía., Ingenieros Consultores

Tengo también 3 preguntas que hacerle. No sin antes felicitarlos por lo articulado de la presentación del Plan y como está programado su desarrollo. Sin embargo hay unas cuestiones macro que nos inquietan.

Todos estamos de acuerdo acá en el mantenimiento del patrimonio vial de la ciudad; nos preocupa porque es un tema que aunque se ha venido tratando de vieja data no existe aún una política integral de mantenimiento vial. Sin esa política todos los recursos que usted usa para recuperar la malla vial son perdidos, entonces sugeriríamos muy cordialmente que revisáramos y pusiéramos en marcha una política integral de mantenimiento vial que infortunadamente no hay ni a nivel nacional. Esa es una herramienta valiosísima para los que tienen la responsabilidad de construir y mantener la malla vial, como ustedes. El mantenimiento no es solamente mantener la estructura del pavimento en condiciones aceptables. Si nosotros en una ciudad como la nuestra no miramos el drenaje otra vez estamos perdiendo toda la inversión.

El otro punto es que me pareció muy interesante lo que ustedes van a hacer en los barrios, el desarrollo de una malla de ciclo vías en la ciudad se ha hecho con unos orígenes y destinos muy largos y así no se desarrolla. Se desarrolla precisamente para puntos específicos y lo que van a hacer seguramente va a robustecer la utilización ahí si de toda la malla vial; a eso sería muy importante que realmente le dedicaran los recursos para hacerlo. Y lo otro es que el punto de encuentro sin tener en cuenta sitios de parqueo deja de ser punto de encuentro; me parece haber visto en su programa que no hay parqueo, seguramente lo deben haber contemplado pero no esta ahí en el punto.

Y otro punto, este sí de fondo, es una cuestión de planeamiento y no es de ustedes pero sin embargo es un tema que a todos nos preocupa y es que a mi me parece que el crecimiento del transporte masivo no se puede seguir haciendo a expensas del transporte colectivo. Acordémonos que solamente una línea de transporte masivo apenas saca de circulación el 10 o el 12% de los viajes de la ciudad ¿Qué hacemos con el resto? Yo estoy viendo que ustedes van a hacer unas inversiones muy importantes: llevarles periféricos para que puedan acceder al sistema de transporte masivo, eso es muy loable ¿pero qué hacemos con el transporte colectivo? Es que Bogotá no puede seguir manejando 660 rutas, eso se necesita una decisión política para arreglar éste problema, usted puede dedicar los millones y millones de pesos a hacer nuevas vías y siempre serán insuficientes.

Nosotros tenemos que arreglar el problema de la movilidad urbana y para arreglar el problema de la movilidad urbana tenemos que primero conocer a fondo nuestro problema y darle soluciones prontas, pero hay que darlas. Si no seguimos perdiendo esfuerzos y los recursos de toda la ciudad.

Pregunta William Bernal, Coordinador Veeduría Movilidad CCB

Nosotros hicimos el análisis juicioso de texto del Plan de desarrollo que nos llegó y hoy encontramos que hay cifras que nos hubieran podido aclarar muchas de las inquietudes que tuvimos en el momento.

Yo tengo tres puntos. Primero las obras de Transmilenio se hacen con recursos del convenio Nación – Distrito, en el cual la Nación coloca el 76% y el 34% lo pone el Distrito, esos recursos creo que no están aquí porque no son del IDU, sino le llegan a Transmilenio. Pero igual tienen que ver con el Plan de Desarrollo, porque es Distrito. Tengo entendido que de ese convenio queda un saldo de más o menos 800 millones de dólares con lo cual se pueden construir dos troncales. Ese convenio incluía 22 troncales, con esa plata y esas 22 troncales tan solo nos van a quedar 6 que están construidas o están en el proceso más las dos suman 8.

Entonces aquí en el Plan de Desarrollo debería haber un compromiso de gestión de esta Alcaldía para renegociar ese convenio y mirar a ver cómo se amplía para que queden recursos hacia futuro y podamos continuar con el sistema. Entonces queremos su ampliación y su continuación. También me llama la atención que en el Plan de Desarrollo hay dos troncales que quedan estipuladas: carrera 7ª y 10ª; para mi es una sola, un solo corredor, y calle 26.

En la modificación que se le hizo al POT quedo establecida la obligación del Distrito de desarrollar lo que se denomina el Plan Maestro de Movilidad. Yo como ciudadano y como interesado en los temas de movilidad, quedaría muy tranquilo si la decisión de elegir las nuevas troncales que se van a construir con ese saldo que nos queda, fuera resultado de ese Plan Maestro de Movilidad. Quedaría muy tranquilo si resultara de

ese estudio la definición de cuáles son las troncales prioritarias y por lo tanto cómo invertiríamos ese saldito que nos queda de 800 millones, que de todas maneras es una suma importante.

Tercero, el mantenimiento de la malla vial. Dice el Plan de Desarrollo: construcción de 780 kilómetros carril y mantener 2.800 kilómetros carril de la malla vial, arterial, intermedia, local y rural. Aquí yo observo que la meta es construir vías y mantener vías, creo que ahí faltaría mencionar una etapa intermedia de intervención, que es la rehabilitación o reconstrucción y que es una cosa diferente a construir nuevas vías o a mantenerlas. Hasta donde yo entiendo se mantiene lo que esta en buen estado, que es un mantenimiento rutinario, la rehabilitación es otro cuento.

Intervención de Gustavo Gallegos, Asesor del DNP

Yo quería hacer una acotación. Me parece importante resaltar como una política de movilidad en la ciudad definir qué queremos que pase en la ciudad. ¿La utilización del vehículo particular, o el sistema de transporte masivo, o un sistema colectivo? Yo creo que en el momento en que sepamos claramente a qué queremos apuntarle, sabremos cómo discriminar esos recursos y esas inversiones. Que la ciudad toda se mueva con un sistema colectivo o un sistema de transporte masivo o promocionar el sistema del vehículo particular. Y sería bueno ver el tema de la participación privada en estos proyectos. De pronto puede haber algunos recursos para financiar pues esta inversión.

Pregunta Jorge Acevedo, Experto en Transporte y Movilidad

Con respecto a la financiación del Transmilenio, creo que es importantísimo que la ciudad empiece a reflexionar que los nuevos transmilenios probablemente no van a tener apoyo de la Nación, pero que hay evidencia empírica de que los beneficios de Transmilenio han causado cambios importantes en los valores de la tierra y que es el momento de empezar a pensar que las nuevas corredores de Transmilenio debieran ser financiados parcial o totalmente por valorización. Y más aún, tomando parte de las recomendaciones de Robert Servero la semana pasada, eso hay que promoverlo activamente por parte del gobierno para que sucedan las cosas buenas que deben suceder alrededor de las estaciones y se dé todo éste desarrollo urbano que debe ir concomitante con Transmilenio.

Lo otro es que lo que estamos mirando en muchas ciudades los estudiosos del transporte, con un gran interés, es la utilización sistemática, por primera vez, de medidas económicas que van a tratar de racionalizar el uso del automóvil privado. Ya tenemos experiencia de más de un año en Londres de cobro por congestión en unas zonas especiales de la ciudad, y creo que eso es algo que Bogotá tiene que mirar con todo el interés del mundo. Creo que es absolutamente clave que la administración empiece a mirar eso y el escenario propuesto debiera ser el Plan Maestro de Movilidad.

Responde Claudia Carrizosa, IDU

A propósito de estas inquietudes, es necesario contarles sobre dos aspectos adicionales. En primer lugar, en el IDU hay un estudio de materiales al cual se le ha dado bastante importancia y es uno de los retos que tiene el Instituto como parte de su quehacer. Otro tema que hemos trabajado con el Comité es el Observatorio de Movilidad. Hay una movilidad distinta en la ciudad que requiere que haya un censo casi diario de comportamiento de movilidad, y justamente también para saber cómo se atienden esas centralidades que están previstas en el Plan de Ordenamiento que estamos consolidando; esto es algo mucho más dinámico que le da insumos al IDU para tomar unas decisiones.

Por otro lado, ya está hecho un inventario pormenorizado de la malla vial de Bogotá, lo tenemos en Planeación del IDU, con el cual se sabe en qué estado está la malla e incluso hay un monitoreo sobre en qué momento hay vías que más fallan y cual se debe acometer primero. Pero en el momento de priorizar, porque los recursos son escasos, vamos a priorizar es en invertir recursos que le apunten al estudio de la movilidad, del Plan Maestro de Movilidad, de cómo es que se va a enlazar esa movilidad en la ciudad.

Entonces ahí tenemos que trabajar en los sistemas de transportes, no solamente Transmilenio, sino entrelazar también el trabajo que viene haciendo la Secretaría de Tránsito en el tema de rutas para ordenar de una manera más adecuada el transporte. También tenemos que atender los corredores de movilidad, aquellos que impacta realmente Transmilenio por rutas que se van distribuyendo por entre los barrios y ser más conscientes de la inversión de esos recursos. Incluso hay algunas de esas vías en los barrios que es probable que se conviertan en ciclorrutas en adoquín o en vías y alamedas, porque tienen otro comportamiento de tráfico, restringido solamente para acceso de viviendas; y otros que definitivamente requieren todo el esfuerzo de pavimentos.

La sola mirada de cómo va degradándose la malla no nos permite optimizar los recursos que tenemos, entonces la movilidad es como un nuevo atributo que nos va a permitir ser eficientes y quizás poder pensar un poco más racionalmente en dónde se usan esos recursos. Probablemente al final de un estudio de estos llegamos a que no son 6.6 billones sino que para esa movilidad inicial requerimos la mitad de los recursos y la otra puede irse a vías locales y a vías pavimentadas en otros sistemas, que es justamente lo que se está revisando, y además con alternativas tecnológicas de otra parte del mundo.

Se mencionaba, con razón, que los viajes en relación con el trabajo y el estudio son los de mayor ocurrencia en la ciudad; pero en esos estudios hemos visto, en los conteos iniciales que se hicieron, que hay un 16% que son diligencias, y hay unos tipos de viajes que se reducirían si hubiera mucho más eficiencia en la

intercomunicación. Entonces vamos a atacarlo por ese camino, sabiendo que los viajes de empleo y de estudio seguramente van a tener que fortalecer el tema intermodal para resolverlo de una manera eficiente.

Ahora, lo que estamos haciendo con ese grupo pequeño de ciclorrutas es primero armonizar todos los diferentes sistemas contruidos por las diferentes entidades; hay una mirada también en la posibilidad de hacer transmilenios de ciclorrutas, eso en el escenario de un Plan Maestro de Movilidad y de planeación de espacio público donde se están mirando las alternativas de construcción de ciclorrutas en la ciudad, porque esa es una modalidad que es viable y que se ve en muchas partes, pero nos vamos a concentrar en que esos 295 kilómetros sean bien utilizados.

Hemos hecho conteos, pero nuestra debilidad es justamente la de los indicadores, nosotros no tenemos mucho conocimiento de qué causas y qué efectos hay, entonces el Observatorio de Movilidad y el trabajo que se va a desarrollar en ciclorrutas nos va a permitir con mayor precisión hablar de qué es lo que esta pasando, qué impacto tiene la población y quienes lo están utilizando. Lo digo porque consideramos importante construir indicadores y en eso nos vamos a fortalecer.

Los puntos de encuentro no solamente son espacios públicos; en su primera fase están pensados con cicloestaciones. Se han estudiado 26 o más puntos, se priorizaron 13, y dos puntos que son de llegada y distribución, en donde no se descarta la posibilidad de alquiler de bicicletas. Por ejemplo el Centro es un sitio de llegada de mucha población y se podría abrir un centro de distribución mediante el sistema de bicicletas. Nosotros tenemos 54 puntos o puentes de Transmilenio en donde podrían ubicarse unos puntos de encuentro y de ciclo rutas. Lo que se había pensado al principio es que la tarifa incluya la entrada a Transmilenio, una entrada adicional.

Y volviendo al tema de estacionamientos, existe el Fondo de Estacionamiento, que estaba creado por el POT. Ya se le dio vida y hay posibilidades de recibir recursos que pueden orientarse a multiplicar ese equipamiento que se requiere alrededor de esas dos estaciones para optimizar el sistema intermodal. Eso es estacionamientos de taxis, parqueadero privado.

Ahora, es cierto que hay un 35% de los recursos que son valorización, que es una cifra importante. Habrá que ver cómo se armoniza, pues eso es resorte del Concejo mismo y habrá que ajustar las cifras en ese momento. El impacto ambiental de la ALO es evidente, eso es uno de los componentes complicados de esa vía, pero habrá que hacer la evaluación costo-beneficio de manera integral, lo que es parte del ejercicio de evaluación de los proyectos, en el cual pues el componente ambiental tiene un alto contenido.

El tema de parcheo, que es preocupante, sí es una situación remedial, no es una situación definitiva en muchos casos y finalmente es un parche o sea una vía que

seguramente lo requiere con mayor profundidad; pero en la medida en que nosotros racionalicemos y volvamos menos agobiante esa cifra que se requiere, yo creo que podemos ir haciendo planes mucho más concretos de lo que es intervenir las vías; pero si hay una definición de cuándo la vía no resiste un parcheo, sino que requiere una rehabilitación.

En el plan de desvíos asociado al plan de Transmilenio pues ahí si se agudiza un problema que además no solamente tiene impacto en las vías sino dentro de las actividades en todos los sectores. Esto no solamente le corresponde al IDU sino que es un trabajo más integral con las otras entidades; es necesario prever de manera mas integrada la participación de todas las entidades en el impacto que se viene.

Sobre el tema de la política integral de mantenimiento, todo este tema de estudio de materiales, de revisión de cómo se hace el ejercicio de mantenimiento y de construcción de vías en la ciudad es de las cosas que se le quiere trabajar en éste periodo e incluso hay un Instituto de Materiales, para trabajar en un escenario que permita desarrollar ese tema con mayor precisión.

Pregunta de Jorge Enrique Franco, Sociedad Colombiana de Ingenieros

Una parte que me parece interesante es cómo nosotros siempre hemos hablado durante los últimos 50 o 100 años sobre la malla vial, pero nunca hemos tenido en cuenta que existen otras mallas que se superponen, la malla peatonal y ahora la de las ciclorrutas. Y bueno la de espacio público que es la parte peatonal. Me parece que es bien importante ver en qué forma se pueden integrar estos conceptos en el Plan de Desarrollo. Porque me da la impresión que las inversiones están un poco sueltas. Hay un ejemplo que ya esta construido y vale la pena ver, que es Matatigres. Allí hay una separación entre lo que es la parte peatonal y la parte vial. Y se trata de que donde se cruzan esas dos mallas haya tratamientos especiales y diseños de qué le va a suceder a cualquier intersección donde vayan los peatones.

La parte peatonal es muy importante. Es que ustedes fíjense que en la Avenida Caracas la estación de San Victorino mueve diariamente 100 mil peatones. Eso significan dos manifestaciones políticas para los concejales. ¿Y qué se hizo allí? Hicieron un rediseño dando prioridad a la parte peatonal y se diseñaron los túneles para poder descargar, porque no había otra manera de hacerlo. Por eso la parte peatonal es importante. Siempre hablamos de vehículos pero peatonales más bien escaso. El otro problema que valdría la pena tener en cuenta es que presentaron solamente inversiones físicas pero nada de la parte educativa.

Responden Claudia Carrizosa y Jorge Arias, IDU

Yo si quiero hacer una precisión: esto es el IDU dentro del Plan de Desarrollo. Y es la parte de movilidad. Solamente el eje urbano rural. En el eje social debe haber un mayor énfasis en esto. Y un dato importante: nosotros tenemos inventariada la

mallá; las vías peatonales las tenemos incluidas dentro del plan de malla vial para su inventario.

Pregunta de Jorge Enrique Franco, Sociedad Colombiana de Ingenieros

¿Dónde metemos el problema de las placas dañadas de Transmilenio? Porque como la cosa va eso requiere de una inversión. El IDU va a tener que hacer esa inversión y eso es un freno a la operación de Transmilenio porque se dificulta el rodaje de los buses porque esos daños que hay son graves. Y además hay que estudiar los costos para la ciudad que no se han hecho sino los de las placas. Cuánto le vale a Transmilenio esta baja de velocidad y baja en la operación; y además cuánto le valen a la ciudad los desvíos y unas chichoneras terribles. Lo grave de esto es que si es un proceso en el cual se siguen dañando las placas ¿entonces vamos a estar en obra los próximos 10 años?

Responde Claudia Carrizosa, IDU

El IDU ha hecho ahí hasta donde se puede. Se está haciendo la evaluación y seguimiento al comportamiento de índice de rotura de las lozas, cómo van progresando o desmejorando y cómo se están recuperando. Pero desde luego hay una debilidad en el tema de recursos que en todo caso se ha venido estudiando con Transmilenio.

En el tema de las placas nosotros hemos destinado recursos de la plata de Transmilenio mientras que se tramitan las pólizas. Nosotros no podemos seguir dejando deteriorar las troncales pues nos perjudica operacionalmente y a los usuarios. Entonces se han destinado recursos de Transmilenio con unos contratos de mantenimiento en cada una de las troncales, recursos que serán devueltos según los resultados que den todas las investigaciones.

El arreglo que se esta adelantando se está haciendo según todas las recomendaciones. Obviamente se viene haciendo un monitoreo de cada una de las placas para ver cómo se empiezan a comportar. Hay unos pronósticos de que se van a dañar el 1%, el 2%, 3%, en diferentes escenarios; pero realmente pues nadie tiene la última palabra de cuántas placas se van a terminar dañando.

Pero las reparaciones se están haciendo; se está apuntando a hacerlas con toda la técnica para que no falle el resto de las placas, o sea, previniendo que las placas alrededor no se sigan fracturando. Hasta donde yo tengo conocimiento de las presentaciones que nos hace el IDU, creo que no han fallado ninguna de las placas que se han reparado. De las 22 mil placas creo que hemos reparado 400 placas.

La realidad no hay manera de cambiarla sino de establecer una estrategia para que sea lo menos traumático para la ciudad que es lo que se está estructurando y que los recursos vayan ajustados a las pólizas de tal suerte que nosotros podemos tener

unos recursos de financiación mientras va entrando la plata, para no ir entorpeciendo el desarrollo de la ciudad.

Pero hay una realidad inobjetable en términos de comportamiento del relleno fluido y otros componentes que ha identificado la Universidad Nacional que no es el caso estudiar aquí, que dieron esa realidad que es la que estamos trabajando para resolver.

Intervención de Lisandro Beltrán, Profesor Asociado Universidad Nacional

En cuestiones de mantenimiento hay que tener muy en cuenta el tipo de vías a las cuales se debe priorizar el mantenimiento. Yo no estoy muy enterado de cómo se obtuvieron esas cifras de los 7.2 billones de pesos de mantenimiento, pero los ingenieros sabemos que las vías se dañan esencialmente por las cargas de los vehículos comerciales que son los buses, los camiones de carga.

Las vías residenciales generalmente no se dañan porque tienen acceso solo los vehículos livianos. Por ejemplo yo vivo cerca de Pablo VI, que se construyó en el año 68 y los pavimentos están en buen estado, porque son esencialmente automóviles los que se mueven por allí. Entonces habría que mirar el tipo de vías que tenemos que priorizar para el mantenimiento: vías troncales que tienen que soportar los buses y los camiones, pero las vías residenciales no tanto.

En cuanto a lo de Transmilenio yo participé en el grupo de trabajo que hizo los estudios de las fallas de las placas y ya tenemos muy claro que se van a seguir teniendo. Se utilizó un material que internacionalmente no se conocía para utilizarlo como base de pavimentos y se está descomponiendo, se está desintegrando, y se va a seguir desintegrando.

El drenaje no es una causa principal del problema, tenemos drenajes superficiales hay drenaje superficial; lo que no hay es drenaje subsuperficial, pero ese drenaje no lo hemos tenido en las vías de Bogotá nunca. La Autopista Norte funcionó desde los años 50 cuando la construyó el general Rojas, y ahí estuvo hasta cuando ampliamos y mejoramos, con pavimento en concreto; la Avenida El Dorado la misma cosa, funcionaba con esos drenaje superficiales porque es que el nivel freático aquí lo tenemos es por allá a los 2.50 o 3 metros, entonces cuál agua vamos a sacar con drenaje superficial. Tenemos que sacarla en los barrios perimetrales al sur, en los Cerros Orientales, pero aquí en una zona plana no; se requiere tal vez en las zonas cercanas al río Bogotá donde las condiciones de drenaje si son otras, las localidades de Suba, de Soacha, de Bosa, por ahí si hay muchos problemas, ahí si tendríamos que colocarlo.

Cierra Claudia Carrizosa, IDU

Mil gracias por la participación de todos, la cuales son y serán muy importante para concretar y hacer realidad las propuestas del Plan de Desarrollo.



LA POLÍTICA DE MEDIO AMBIENTE EN EL PLAN DE DESARROLLO Mesa de Trabajo Bogotá Cómo Vamos

Presentación de Yamile Salinas, Directora del Dama

Antes de entrar en la parte ambiental vale la pena plantear cuál es el objetivo general del Plan de Desarrollo de esta administración: ha señalado el alcalde en diferentes oportunidades que Bogotá es una ciudad moderna pero además es preciso que sea humana, incluyente, solidaria y que esté comprometida con la realización del Estado Social de Derecho que consagra nuestra Constitución Política.

Para ello se propone que haya una gestión pública efectiva, honesta, que genere confianza en los ciudadanos y el compromiso para lograr la reconciliación de todos los habitantes de la capital. Además, Bogotá es una ciudad que debe estar integrada local y regionalmente y que debe estar articulada con la Nación y con el mundo en la búsqueda de mejores condiciones y oportunidades para el desarrollo sostenible, para la generación de empleo y para la producción de riqueza colectiva.

Entre las políticas del plan dos son las que nos competen directamente: la de participación y la de sostenibilidad ambiental. La de participación busca generar mecanismos y abrir los espacios que sean necesarios para lograr que la ciudadanía participe en la toma de las decisiones públicas, que todo ello sea el resultado de una construcción de acuerdos y consensos y que además se ejerza el control ciudadano por parte de todos los habitantes de la capital.

En lo que tiene que ver con la integración y con la sostenibilidad, la visión del Plan de Desarrollo no es solamente una visión de esta administración sino que también se enmarca dentro de los lineamientos del Plan de Ordenamiento Territorial y del Plan de Gestión Ambiental aprobado para 10 años, así como también en las políticas nacionales. Esta visión se aborda desde una perspectiva sostenible, desde donde vemos nuestra gestión de manera descentralizada, promoviendo la desconcentración y buscando una verdadera articulación entre la dinámica nacional e internacional.

El Plan de desarrollo 2004 - 2008 tiene tres ejes: el social, el urbano-regional y el de reconciliación. El eje social busca proteger a la población más vulnerable, sobre todo en lo que tiene que ver con la pobreza y la exclusión, y está orientado a promover mayores espacios para la salud y la educación, la cultura y la recreación.

El eje de reconciliación tiene que ver básicamente con la seguridad y la descentralización de las políticas y le corresponde formular la política obviamente en coordinación con los otros entes de participación en el Distrito. En el eje urbano - regional es donde están nuestros programas, nuestros proyectos y nuestras metas, pero eso no quiere decir que ellas no sean transversales y que no estén obviamente

articuladas a los otros ejes. Este eje básicamente tiene que ver con el ordenamiento, con la búsqueda de una región competitiva y productiva.

El objetivo que se ha definido en el Plan de Desarrollo para el eje urbano - regional es buscar un entorno ambiental y socialmente sostenible, un entorno equilibrado que permita una distribución de la infraestructura y los equipamientos, en el marco de una ciudad que promueva la competitividad, integrada al territorio. Y todo esto para alcanzar los objetivos del Plan de Desarrollo: una Bogotá sin indiferencia, es decir, inclusión social y desarrollo económico con equidad.

En el eje urbano - regional se plantean varias políticas: la ciudad - región integrada para el desarrollo, el hábitat urbano rural, el hábitat desde los barrios, las UPZ y las UPR, la redes de centralidades distritales y Bogotá productiva.

La ciudad - región busca recoger todo lo que se ha venido trabajando en los últimos tres años por parte de la gobernación de Cundinamarca, el Distrito, la CAR, los gremios y el Concejo de Competitividad. La idea es ver la ciudad articulada con lo regional e integrada con el entorno nacional e internacional, buscando aprovechar potencialidades de este gran núcleo que es Cundinamarca pero también abierta a otras perspectivas como la que contempla el mismo POT y el documento CONPES de diciembre del año pasado, que es ver a Bogotá vinculada al Meta, a Caldas y a otros departamentos.

En sostenibilidad ambiental hay un énfasis en asegurar la protección y preservación del ambiente de la capital buscando una distribución equitativa de los beneficios ambientales. El eje de hábitat cobra especial relevancia para el Dama, pues a partir de octubre pasado la Subsecretaría de Control de Vivienda que estaba en la Secretaría General de la Alcaldía pasó a la institución; ese eje busca una identidad de las comunidades para que sea ese el criterio que oriente el ordenamiento del territorio.

Bogotá competitiva busca que se genere confianza, que se haga posible la integración económica y social, la generación de empleo e ingresos y el logro de una sociedad mejor.

La política de hábitat desde los barrios, plantea una perspectiva de ciudad y organización construida a través de las UPZ y las UPR. Bogotá vista en las localidades a través de todo lo que tiene que ver con la centralidades distritales, Bogotá en el contexto urbano rural integrando esas dos terceras partes del territorio que no tienen una política como tal pues aún no existe una política rural y Bogotá integrada para el desarrollo dado que ya estamos hablando de la ciudad-región y todo ello para que sea Bogotá una ciudad productiva y competitiva.

Algunas de las metas que se han propuesto en el Plan de Desarrollo dentro de este enfoque de hábitat están relacionadas con la construcción de 70 mil viviendas tipo 1,

la reubicación de 6 mil familias, que es uno de los grandes problemas que hay en el Distrito, familias asentadas en zonas de alto riesgo; beneficiar a 9 mil familias con obras de mitigación de riesgos, atender a 29.800 mil familias que están en situación social de emergencia y reforzar estructuralmente 230 sedes escolares.

En el tema de hábitat lo que pretendemos es continuar con el fortalecimiento de la red de prevención de desarrollos ilegales, que es una de las problemáticas más graves de la capital en la medida en que no se ha dado una oferta regular de vivienda sobre todo a población de muy escasos recursos. Lo que ha significado que cada día haya más personas que están procurando vivienda en altas condiciones de riesgo, por eso se quiere prevenir los desarrollos ilegales.

También está el problema del reasentamiento de las familias que se encuentran en zonas de alto riesgo; tenemos el programa de mejoramiento integral de barrios y adicionalmente estamos buscando cómo sensibilizar a la comunidad y cómo hacer un ejercicio en donde sean los mismos miembros de la comunidad quienes ejerzan el control de este tipo de actividades ilegales. Está previsto continuar con la compra de predios vulnerables y en la medida de lo posible adecuarlos para parques ecológicos, así como la promoción de alternativas diferentes de vivienda entre las cuales está el programa de renovación urbana del centro de Bogotá, pero también el arrendamiento y el mejoramiento de la condición de las viviendas.

También tenemos ya unos esbozos de lo que sería una política de hábitat distrital y en este ejercicio hemos invitado a diferentes entidades como Camacol, la Sociedad Colombiana de Ingenieros y la Sociedad Colombiana de Arquitectos, entre otros, para construir colectivamente esta política.

En cuanto a sostenibilidad ambiental, las metas prioritarias del plan son: proteger 700 hectáreas de alta amenaza, para lo cual queremos trabajar a través de los pactos de borde, los planes de manejo y los pactos mineros industriales; también está la de gestionar una estrategia integral para el manejo del recurso hídrico y el río Bogotá y una de las primeras acciones que hemos adelantado es, conjuntamente con Planeación Nacional, Ministerio de Desarrollo, la Corporación Autónoma Regional, la Gobernación y el Distrito, formular en documento Conpes para buscar estrategias integrales para el río Bogotá.

Una tercera meta es consolidar la estructura ecológica principal. Aunque consolidar es una meta muy grande, estamos avanzando y lo que pretendemos es continuar este proceso a pesar de todos los problemas que se presentan y que atentan contra esta estructura ecológica principal contemplada en el POT. La meta de desarrollar un programa de seguridad alimentaria está articulada con una del eje social donde se busca proveer alimentación a los sectores más vulnerables, pero en el eje urbano - regional lo que pretendemos es que no solamente sea seguridad alimentaria sino que también sea una posibilidad de generar nuevos nichos del mercado para generar

atractivo hacia Bogotá, con exportaciones en el campo agroindustrial, ojalá con productos novedosos.

Incrementar la complementariedad entre los espacios urbanos y rurales busca el reconocimiento de la ruralidad que ha estado a espaldas de la realidad desde Bogotá. La idea es empezar a establecer no solamente acuerdos con las ULATAS sino también con las localidades y poder generar que las personas que viven en estas zonas tengan acceso a condiciones dignas de vida.

Continuaremos con el ejercicio de ordenamiento de los cerros orientales. La administración anterior formuló el Plan de Ordenamiento de los Cerros Orientales en un ejercicio conjunto de la CAR, el Ministerio de Ambiente y el Distrito y se viene buscando la mejor forma de darle el ordenamiento a esta zona. Se está pendiente de algunos datos por parte de las entidades que tienen que ver con los límites de los cerros; una vez que tengamos esto y nos pongamos de acuerdo sobre las figuras en las categorías de protección que se emplearían, se adelantará la reglamentación correspondiente.

Conjuntamente con la Empresa de Acueducto venimos trabajando en el manejo y preservación del río Bogotá y la recuperación de humedales en la parte que le compete al Distrito. Dentro del documento Conpes esto lo trabajaríamos en la medida de lo posible con la gobernación y la autoridad ambiental regional.

Continuamos trabajando sobre la recuperación morfológica y ambiental de las áreas afectadas por la minería, con varios proyectos en Mochuelo y Tunjuelo y aspiramos continuar relocalizando pequeñas empresas y dándoles elementos para distribución de carga y beneficio a las cementeras que se encuentran en estas zonas. Adicionalmente se busca recuperar todas esas zonas marginales que han sufrido altos procesos de degradación en el Distrito.

En cuanto a la política de competitividad el plan se propone lograr oportunidades de empleo y desarrollo en cooperación con el departamento y otros municipios y a través de proyectos articuladores como el del río Bogotá, o el del Transmilenio hasta Soacha, a pesar de la declaratoria de inconstitucionalidad, por vicios de forma, de la reforma constitucional que creaba la región administrativa de planificación especial.

También desde el Dama hemos venido haciendo la oferta a los empresarios, a las universidades y con las autoridades competentes del orden nacional para participar conjuntamente en las negociaciones internacionales, sobre todo del Tratado de Libre Comercio. Nos hemos comprometido a revisar marcos normativos, dentro del mismo Dama y dentro del Comité de Producción Sostenible, pero igualmente queremos presentar otras iniciativas al Distrito y si es el caso a nivel nacional para generar incentivos, estímulos y políticas crediticias especiales y estimular el sector empresarial. También vamos a formular algunas propuestas al gobierno nacional en materia tributaria, pues en Bogotá se cobran impuestos del orden nacional que no

necesariamente se quedan aquí y entonces un poco un clamor de los empresarios ha sido que se revise eso.

Otro de los proyectos que nosotros adelantamos conjuntamente con la Cámara de Comercio y ACOPI es el del programa Acercar, a través del cual se le presta asesoría a los diferentes empresarios, aspiramos continuar éste año con la quinta fase de este programa. Hemos suscrito varios convenios de producción más limpia para éste año y tenemos prevista la suscripción de algunos nuevos sobre todo con los hospitales. Otra actividad que nos parece fundamental es lo que tiene que ver con el reciclaje y los mercados verdes. Con la Unidad de Servicios Públicos Domiciliarios estamos trabajando todo lo que es Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos, que aspiramos a tener listo para agosto de éste año, con la vinculación de los recicladores.

El premio de excelencia a la gestión ambiental hemos querido orientarlo a generar un gran premio regional de competitividad que pueda estar dentro de un marco de una Semana de Productividad.

También hemos venido trabajando en los parques industriales ecoeficientes y ya hay algunos avances muy importantes en Puente Aranda, donde existe un proyecto. Hay consenso de los empresarios, y no exactamente de la zona donde se va a adelantar, y la idea es proceder a la creación de éste parque. También continuaremos adelantando las guías de producción más limpia. Vamos a lanzar próximamente la guía de la construcción.

Por último si bien es cierto que dentro del Plan de Desarrollo que se presentó estaba el programa de sostenibilidad ambiental en la política de sostenibilidad ambiental, éste no está consagrado como un programa, lo cual constituye una de las críticas que ha formulado el Consejo Territorial de Planeación. La propuesta que se ha hecho es que se involucre un nuevo programa que se llamaría De Ambiente con la Gente, que propenderá por un ambiente seguro, saludable, diverso, participativo, para el desarrollo humano integral, individual y colectivo, cultural, social y económico; siempre dentro de un ambiente de convocatoria abierta a todos los sectores que puedan verse afectados por las decisiones y buscando consolidar nuestro patrimonio natural y garantizar la calidad ambiental dentro del concepto de desarrollo sostenible.

Pregunta Ángel Custodio Cabrera, Concejal de Bogotá

Yo tengo dos inquietudes que me gustaría que se profundizaran un poco. Una es qué grado de prioridad le da la administración al tema de la descontaminación del río Bogotá y qué metas se van a colocar frente a esa situación en los cuatro años de la administración. Y la otra tiene que ver con las grandes inversiones en la recuperación de humedales y todo lo que tiene que ver con quebradas, rondas y demás, pues ahí el aspecto financiero es vital. Con qué recursos se puede contar, cuál va a ser el castigo a los contaminadores, cómo se va a manejar.

Responde Yamile Salinas, Directora del Dama

El Distrito desde el año 2000 se embarcó en una serie de estudios para efectos de evaluar las mejores alternativas técnicas y financieras para tratar el río Bogotá en la parte que le corresponde. En el POT que se aprobó en diciembre de 2003 se establece el nuevo esquema para el tratamiento del río Bogotá, que consiste básicamente en ampliar la planta de El Salitre, que está en éste momento operando, y construir una nueva planta y una serie de interceptores y estaciones elevadoras con cargo a recursos que ha venido colocando directamente la Empresa de Acueducto, en la medida en que se ven como inversiones en el tratamiento del servicio de alcantarillado que le corresponde.

Hay algunas obras que no tienen recursos, como sería la construcción de la segunda planta, que está prevista para el año 2017, y una de las cosas que se viene trabajando directamente con la Nación es buscar recursos para, en lo posible, construir esta planta más rápidamente de lo que está señalado en el POT.

Los recursos que están previstos en el Plan de Desarrollo para atender los humedales le corresponden a la Empresa de Acueducto y están presupuestados y previstos desde el año pasado por lo que no se van a ver afectados por el tema de las tarifas, en principio. Lo que hemos venido buscando con la Empresa de Acueducto es concertar con las comunidades y con la autoridad ambiental qué tipo de intervenciones se van a hacer frente a los humedales, dada la queja permanente de varias de las comunidades en torno a al tratamiento que se les ha dado.

En lo que tiene que ver con los indicadores y metas de descontaminación del río Bogotá nosotros tenemos un programa de monitoreo y seguimiento del recurso hídrico. Estamos en un proceso de revisión de esas metas. Los indicadores que hemos encontrado nos parecen algo confusos en algunos casos y por eso uno de los indicadores que no le estamos dando a Bogotá cómo vamos es el del tema del agua, pues los hemos encontrado algo confuso también. No tenemos buenos indicadores.

Pregunta de Manuel Rodríguez del Foro Nacional Ambiental

Me gustaría que ampliara un poco más lo siguiente. Uno de los problemas sociales y ambientales más grandes que hay en Colombia y obviamente en Bogotá es la falta de acceso al suelo urbano para el más pobre. No veo claramente ni en el gobierno distrital ni en el gobierno nacional ninguna acción dirigida a bajar los precios de la tierra para los más pobres.

Entiendo que con la aprobación de la plusvalía en el Concejo algo se puede hacer, que eso sin duda es una base muy grande; es un gran avance el hecho de que se haya aprobado ese instrumento pero qué más instrumentos se van a utilizar en el Distrito para buscar el acceso a tierras urbanizables para los más pobres, es decir

para los estratos menos 1, menos 2, menos 3 y menos 4, que son los que nunca aparecen en las estadísticas del país.

Responde Yamile Salinas, Directora del Dama

En este tema venimos trabajando y creo que ya se expidió un decreto donde se reglamenta el cobro de la plusvalía en el Distrito y estamos en ese proceso de implementar este cobro. Ya se hizo un ejercicio que fue el de Nuevo Usme y se aspira a continuar con otro tipo de experiencias en la capital. Por otro lado Metrovivienda tiene como su función actuar como Banco de Tierras y lo seguirá haciendo para abaratar los costos a los estratos más desfavorecidos y adicionalmente generar un entorno que permita mejores condiciones de vida.

Además se viene trabajando la política de gestión de suelos, para lo cual se constituyó un comité coordinado por Planeación Distrital, con la Subdirección de Vivienda del Dama y otras entidades. La idea es desarrollar una serie de medidas para eso. También se ha analizado la posibilidad de buscar la manera de ajustar los avalúos para evitar que a medida que el Distrito compre los precios se vayan subiendo o a medida que las entidades del Distrito vayan haciendo obras, beneficiando a algunos urbanizadores.

Pregunta Diego Echeverri de la Universidad de los Andes

Yo tengo también una gran preocupación acerca de la falta de acceso de vivienda para la gente más necesitada. Infortunadamente tenemos un déficit creciente de vivienda de interés social. Hoy en día creo que se puede tasar aproximadamente en unas 600 mil viviendas en déficit aquí en Bogotá, una cifra supremamente grande.

Yo creo que es imposible pretender que en una sola administración se llegue a la solución de un problema de esa magnitud, pero tenemos que cambiar las tendencias. Y hay una tendencia que lamentablemente nos afecta a todos y que impacta al medio ambiente a través de una forma compleja y dramática que es todo el crecimiento informal e ilegal de vivienda, porque todas estas familias que no tienen acceso a vivienda legal buscan acceso y normalmente lo hacen a través del camino ilegal.

Estas viviendas ilegales son inapropiadas, afectan el medio ambiente, generan hacinamiento y en particular sufren de la falta de acceso a servicios. El Distrito a través de la Caja de Vivienda Popular, del Dama y Metrovivienda está desarrollando actividades para mitigar este efecto pero es necesario que haya un cambio dramático en la tendencia porque por cada vivienda ilegal o informal que se construye no sólo se está afectando el medio ambiente sino que se está endeudando la ciudad porque a esa vivienda eventualmente hay que llegarle con servicios, con acceso a barrios y eso cuesta una gran cantidad de dinero. Metrovivienda lo alcanzó a estimar en pesos de 2000 o 2001 en algo así como 7 u 8 millones de pesos para desmarginalizar cada unidad de vivienda; y esa desmarginalización es apenas parcial porque realmente no

esta resolviendo el problema de hacinamiento ni de acceso a educación, a recreación, etc.

Lo primero es que yo creo que es muy difícil hacer una disección, digámoslo así, del Distrito, de sus partes. Hay una integración de todo y la vivienda obviamente esta muy integrada con el tema ambiental. Indudablemente para la población de la ciudad hay esa relación simbiótica del medio ambiente y de hábitat y habrá un foro especializado en vivienda. Lo importante es señalar que la vivienda informal afecta dramáticamente el medio ambiente, promueve una mayor erosión, la vulnerabilidad de comunidades, y un hábitat inadecuado. En esencia quisiera saber cuál es la óptica del Dama como líder de la Secretaría del Hábitat para adelantar ese proceso de cambio.

Responde Yamile Salinas, Directora del Dama

Esto es un proyecto que se pasó en la anterior administración, es cierto que ésta administración se ha comprometido también a hacer la reestructuración del Distrito. Para mayo tendremos una propuesta, pero no necesariamente hay que decir que nos hayamos casado con la Secretaría de Hábitat.

Indiscutiblemente el tema de la vivienda ilegal y el de los asentamientos pues tiene una incidencia grandísima en todo lo que llamamos la estructura ecológica principal. Por ejemplo, hay familias que están localizadas en el Parque Entre Nubes y la idea no es que no se queden allí porque es parque, sino porque las condiciones donde están no son las mejores, son muy inseguras, hay un alto porcentaje de familias que se encuentran en alto riesgo. Entonces queremos que salgan de allí, pero además queremos tener el parque en buenas condiciones.

En el Comité de Hábitat hemos venido trabajando esos temas y lo que se ha planteado hasta el momento es la construcción de las 70 mil viviendas tipo 1, pero eso no quiere decir que el Distrito no vaya a promover que se construya un mayor número de viviendas, estamos hablando de 121 mil exactamente; viviendas en general para este déficit que nosotros hemos estimado en 500 mil. Otros lo estiman en 550, 600 mil, eso demuestra la necesidad de un observatorio de hábitat, que es otro de los propósitos del Dama. Aspiramos que a cuatro años hayamos conformado el observatorio de hábitat para tener las cifras unificadas.

Entonces en éste Comité de Hábitat lo que se ha venido trabajando es en coordinar proyectos como Hatos de la Estancia o Nueva Esperanza, que requieren una presencia de entidades de vivienda pero también de la autoridad ambiental.

Intervención de Manuel José Amaya, Ambientalista

Más que hacer algunas preguntas quizá pretendo hacer algunos aportes. Lo primero, y como corolario de la discusión que venía sobre el tema de vivienda, es que es

importantísimo que en ese proyecto de reestructuración hacia la Secretaría de Vivienda no se pierda la función de una autoridad ambiental. De pronto el Dama resulta adjudicando subsidios y ese tipo de cosas que esta haciendo el Ministerio del Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, y hace perder sin duda la perspectiva de asuntos de política mucho más estructurantes y que por si solo no va a resolver el Dama. La autoridad ambiental tiene que ver el tema de la vivienda desde la perspectiva del hábitat sostenible y habrá otros encargados de la construcción de vivienda de interés social, del asunto de los subsidios y de la política misma.

De otro lado uno ve que el Plan de Desarrollo efectivamente trae preceptos muy generales; pero tan, tan generales en este caso que hace que se vean muy subsumidos, digamos, los aspectos ambientales propiamente dichos. Lo ambiental, tal como yo lo pude entender en el proyecto de acuerdo, se circunscribe única y exclusivamente a un eje de la política que es el eje urbano – regional, si no estoy mal.

Yo me permito sugerir que el tema ambiental atravesase varias de esas dimensiones y en ese sentido es afortunada la consideración de una nueva área programática de desarrollo sostenible. El tema ambiental no puede estar tan inmerso que uno entendería que desapareció. Y dentro de eso hay otras consideraciones bien importantes.

Se habla en el Plan del tema ciudad - región pero no se desarrolla, y menos se desarrolla en cuanto a sus componentes ambientales. Se habla de la estructura ecológica regional y eso uno entendería que se materialice en programas y proyectos, porque hablar de la estructura ecológica regional suena interesante y conceptualmente puede ser muy sólido, pero en un Plan de Desarrollo tiene que vincularse el tema de Transmilenio, de servicios públicos, de la utilización de los bienes y servicios ambientales de la región, el tema de la seguridad alimentaria, el de la ocupación de los espacios periféricos de la ciudad, y ahí la autoridad ambiental deben tener un papel relevante, que sea explícito en el Plan de Desarrollo, no inmerso.

El tercer aspecto que es necesario resaltar en el Plan es el de la consistencia. En algunos cuadros del proyecto de acuerdo se ha hablado de una suma para la estructura ecológica principal en el periodo 2004-2007 de \$231 mil millones si no estoy mal, 231 mil millones y para el programa de producción ecoeficiente \$49.500 millones. Para sumas tan grandes, que superan notablemente el presupuesto del Dama, uno esperaría tener en el contenido del Plan de Desarrollo programas o por lo menos proyectos concretos que desarrollen estas inversiones y no solamente que aparezcan en el cuadro de presupuesto como una programación de inversión. Cualquier peso que se ponga en el Plan de Desarrollo debe estar respaldado en términos programáticos.

Entonces yo creo que hay un aspecto de inconsistencia que no logré descifrar. De pronto puede ser por falta de información, pero en lo que alcancé a leer el proyecto de acuerdo no encontré un desarrollo programático para estos dos componentes tan importantes, que suman algo así como 280 mil millones de pesos para el cuatrienio.

El cuarto aspecto que me permito resaltar del Plan, y sobre todo en cuanto a su contenido ambiental, es que debe comprometerse con metas concretas. Si vamos a hablar de humedales, cuántos y cuáles humedales se van a intervenir y en qué aspectos; si vamos a hablar del tema de producción ecoeficiente cuántos y cuáles sectores y en qué sentido se van a abordar. Si vamos a hablar del tema de estructura ecológica principal, qué ecosistemas se van a restaurar, dónde y qué inversiones van a tener; si vamos a hablar del tema de educación ambiental, a qué grupos objetivos se le pretende llegar y a través de qué planteamientos programáticos.

Entonces yo creo que hay que dar un pasito más para salir de esa inmersión en la que está el componente ambiental y hacerlo un poco más explícito, y más explícito en términos de metas y compromisos concretos con la ciudadanía. Metas y compromisos que esperaría ver reflejados a través de indicadores pues la gente quiere hacerle seguimiento al plan y la única forma es a través de indicadores. Ese sistema de información y de indicadores ambientales debería tener un peso relativo importante en la gestión y debe ser también explícito para que la gente sepa que va a contarse con una herramienta de ese tipo que le va a permitir a la ciudadanía estar informada y participar.

Responde Yamile Salinas, Directora del Dama

Esos comentarios son muy, muy interesantes, y bastante similares a algunos de los que ha hecho el Consejo Territorial de Planeación. Sobre la preocupación de que lo ambiental estaba tan transversal en el Plan que desapareció, estamos muy de acuerdo con el Consejo Territorial de Planeación en ese punto.

Y lo otro en que ha venido insistiendo también el CTP es en que se territorialicen las inversiones y se detalle exactamente dónde se van a realizar. Obviamente en el Plan no está ese nivel de detalle, eso no quiere decir que cada entidad no tenga esa precisión. Lo que sucede es que en el Plan lo que se recogieron fueron como las metas principales y de una forma muy general. Vamos a ver en estas reuniones con el CTP en qué se avanza frente a esa propuesta.

Intervención de Manuel Rodríguez, Foro Nacional Ambiental

Yo veo con mucha preocupación que en Bogotá y en el resto del país la idea de la autoridad ambiental se ha ido diluyendo a través de los años. Y sin duda de lo que se trata en una entidad como el Dama es ser la autoridad ambiental, esa es como su prioridad. Ser autoridad ambiental significa tener una capacidad para hacerlo,

desafortunadamente en la administración anterior se debilitó la capacidad del Dama, puesto que se disminuyó el número de empleados.

Yo creo que hay que tratar de enseñarle a la ciudadanía y a los gobernantes, al alcalde, a los presidentes y a todos esos altos funcionarios que bajarle el presupuesto de funcionamiento a las autoridades ambientales es uno de los errores máximos que permanentemente se cometen, pues se está restando la capacidad de control de unas entidades que tienen una función de control muy fuerte. Y eso no es presupuesto de funcionamiento sino de inversión.

Me da la impresión que al Dama le falta la capacidad técnica para hacer adecuadamente toda la vigilancia, el control. Yo creo que hay que educar a nuestros gobernantes sobre el significado de las autoridades ambientales, muchos de ellos no lo saben. Entonces el presidente Uribe vive feliz porque le está rebajando a todas las corporaciones regionales el número de empleados y de funcionarios. Seguramente en algunas hay exceso pero en la mayor parte hay déficit.

Hay que insistir mucho en fortalecer la autoridad y el concepto de lo que significa la autoridad. Estoy de acuerdo con el doctor Amaya que esa parte se diluye en la presentación, aunque creo que Yamile lo tiene claro por lo que he conversado con ella. Ahora, uno tiene que reconocer que el Dama ha tenido muchos logros también, y eso se debe a unos indicadores que hay sobre Bogotá. Hay algunos campos en los cuales se ha avanzado notablemente en lo ambiental. En un programa como el de Bogotá cómo vamos tenemos que mostrar las series por ejemplo de la contaminación industrial, que evidentemente ha disminuido; la contaminación de la gran industria del río Bogotá ha disminuido como consecuencia de la acción del Dama. En noviembre tuvimos un seminario sobre el estado de la gestión ambiental de América Latina y la jefa de la unidad ambiental de un grupo multinacional que tiene 45 empresas en América latina dijo algo muy interesante: "En las 16 ciudades donde funcionamos la autoridad más exigente es la de Bogotá", y eso me gusta a mí.

Entonces si se ven esos logros con la insuficiente capacidad técnica que todavía tiene el Dama, cómo sería si tuviera más capacidad técnica. La plata para que el Dama funcione está ahí, y es algo en lo que también tenemos que educar a nuestros gobernantes, que a través del control de la cuestión ambiental de alguna manera se generan los propios ingresos para incrementar las autoridades.

También es urgente consolidar la estructura ecológica principal. Es una de esas cosas que si no se hacen hoy, no se establecen los instrumentos, la forma, en relativamente corto plazo o en el mediano plazo, vamos a tener muchos problemas. Entonces pregunto: cómo se ve ese tema de la consolidación de la estructura, qué va a hacer esta administración para buscar consolidar el tema de la estructura ecológica principal. Claro que también tiene que ver con la CAR, pero tiene que ver en general con la administración distrital, con el POT, con una cantidad de cosas.

Responde Yamile Salinas, Directora del Dama

Nuestro énfasis es trabajar temas como los pactos en Bogotá. Creemos que si no se vincula la ciudadanía, si no se sensibiliza acerca de la necesidad de que los mismos ciudadanos protejan, así el Dama tenga el mayor soporte técnico y el mayor número de funcionarios, va a ser imposible llevar a cabo la gestión y el control. Entonces un poco es trabajar en torno a los pactos y lograr que las mismas comunidades se involucren; para ellos tenemos algunos recursos de crédito del Banco Mundial que se obtuvieron el año pasado y necesitamos hacer ese trabajo conjuntamente con la Caja de Vivienda.

Creemos que iniciativas como la de Usme van a permitir también marcar pautas de la forma de ordenamiento y la relación de la gente con su entorno, las que van a permitir sensibilizar y generar experiencias interesantes. En lo que queremos trabajar muchísimo es en todo el tema minero, en la parte que nos toca, pues hay una parte que ya le toca a la CAR y ojalá y pudiéramos hacerlo articuladamente.

Con respecto a la descontaminación del río Bogotá, quisiera leerles algo de El Tiempo que me acaban de regalar y es de hace 50 años:

"Recuperación del río Bogotá. Con un costo de 45 mil millones de pesos el río Bogotá será descontaminado. 'En 1981 comenzará a correr por esta arteria fluvial aguas sin olores nauseabundos y en 1985 renacerá la Flora y la Fauna' dijo el gobernador de Cundinamarca, Miguel Santamaría Dávila. Dijo que no desfallecerá en su empeño de procurar la conservación de los recursos naturales y el cuidado del medio ambiente, empezando porque la recuperación de las hoyas hidrográficas debe ser una acción de primer orden para la salubridad del pueblo campesino". Hace 50 años.

Intervención de David Barguil, Asesor del Concejal David Luna

Es interesante conocer las nuevas políticas de la administración, pero pienso que tiene igual interés conocer el seguimiento a las políticas que han permitido que en estos diez años Bogotá esté donde esté, es decir el seguimiento a las políticas de las administraciones anteriores, muy específicamente en el tema de arborización, que es de gran importancia para la ciudad. Queremos saber cuáles son los lineamientos de la administración en ese tema puntualmente.

Además, le pediría a la doctora Yamile que nos ampliara un poco el concepto de distribución equitativa de los beneficios ambientales, me parece muy interesante y quisiera de pronto que nos lo explicara un poquito mejor.

Responde Yamile Salinas, Directora del Dama

En lo de distribución equitativa de beneficios ambientales yo si le diría que estando el doctor Manuel Rodríguez aquí le pediría que nos hablara de eso. Más adelante el director del Jardín Botánico nos hablará de los programas de arborización.

Intervención de Manuel Rodríguez, Foro Nacional Ambiental

Yo diría que el suelo urbano es un bien ambiental en el sentido contemporáneo del concepto. Entonces si a mi me preguntan cuál es el mayor problema ambiental de Bogotá diría que es justamente la falta de acceso al suelo urbano urbanizable para los más pobres.

La distribución equitativa hace referencia a eso justamente en Bogotá, a crear unas condiciones de equidad en el acceso al suelo. Y es que el problema social y ambiental más grave en Colombia es el del acceso a la tierra rural y a la urbana. El no acceso a tierra urbanizable y con servicios para los más pobres lleva a unos desastres ambientales que a su vez generan nuevos problemas de pobreza y nuevos problemas ambientales; hay un círculo diabólico en todo el proceso. Y finalmente en un problema de justicia ambiental.

Igualmente uno puede hablar de la contaminación visual, uno tendría que ver si la contaminación visual de todos los barrios de Bogotá esta siendo equitativa; para mencionar un caso bien importante, yo creo que Bogotá es una de las ciudades que más ha avanzado en América Latina en la descontaminación visual. Uno puede pasearse por las ciudades de América Latina y saber que Bogotá sin duda es muy avanzada en eso. Obviamente un ciudadano de Bogotá no lo sabe, entonces califica mal este aspecto, pero si de pronto uno pudiera mostrar cómo lucen las otras ciudades similares a Bogotá entonces la gente la calificaría bastante mejor, porque evidentemente si ha habido un avance extraordinario. Bueno, ahí la equidad ambiental sería que la autoridad ambiental haga que la descontaminación visual sea similar o sea equitativa en toda la ciudad, que no sea solamente la descontaminación visual por ejemplo en los barrios ricos o en los centros donde va gente con mayores recursos, sino que sea claramente en todos los sitios de esparcimiento, por ejemplo.

Intervención de Jairo Sánchez, Profesor de la Facultad de Economía y del Instituto de Estudios Ambientales de la Universidad Nacional

Yo coincido con varios de los comentaristas en el sentido que el tema de la tierra es muy importante. De hecho yo creo que una de las grandes frustraciones del alcalde Peñalosa fue no haber avanzado lo suficiente en esto porque creo que no tenía particularmente claras las ideas sobre ese particular. Sin embargo el tema no ha logrado avanzar y creo que hay que hacer un esfuerzo muy, muy grande en la actual administración por retomar ese tema. Por sus implicaciones, no solo ambientales sino sociales y de todo orden. Es muy, muy importante, implica un problema de

coordinación interinstitucional muy fuerte y esta asociado con el problema de la conservación de la estructura ecológica principal y con muchas otras cosas.

Ahora bien, me parece que el tema de la productividad y la competitividad esta muy de moda, pero yo como economista creo que las posibilidades de enfrentar ese tipo de temas económicos desde la gestión municipal son extremadamente limitadas. Se puede trabajar en asuntos, llamémoslos de tipo asistencialista. Hay que reconocer que existe un problema social extremadamente grave en la ciudad y en casi todo el país, pero los instrumentos de que dispone la administración municipal para enfrentar problemas de tipo económico son muy limitados y podemos hacer un esfuerzo grande en materia de almuerzos escolares, de ese tipo de cosas y esta bien que se haga. Pero hay que tener en cuenta que la economía depende de la administración nacional.

Es decir a mi me parece que esos discursos muy de moda, muy tecnocráticos de que hacemos productiva la ciudad nos lleva a lugares comunes que no concretan las cosas. Estoy de acuerdo con lo que decía el doctor Amaya: hay falta de concreción en general no solo en materia ambiental. Me parece que esos discursos de que vamos a ser más productivos eso lo sabemos los economistas, desde que se inventaron la economía se decía que teníamos que ser más productivos y competitivos, en eso no hay ningún descubrimiento, es parte de la jerga de moda.

Pero desgraciadamente en los planes y en las formulaciones tecnócratas a veces abusamos de ese tipo de conceptos y desviamos la atención de lo que debía ser el establecimiento del diagnóstico, la jerarquía de los problemas y la asignación de tareas, programas y proyectos específicos para su solución de acuerdo con la gravedad de cada tema, que me parece que es el tema fundamental de cualquier instrumento de planeación. Entonces aquí me parece que hay muchos lugares comunes y mucha falta de concreción.

De hecho en el tema ambiental a mi me parece que hay que tratar de concretar. Algunos economistas dicen que el medio ambiente es un bien de lujo, que los sectores de altos ingresos son los más sensibles, claro, pues los de bajos ingresos cuando el problema es de supervivencia, de a dónde meter la cabeza, pues qué consideración ambiental van a tener. La gente tiene que sobrevivir como sea, eso es parte del problema de la justicia social y de la equidad frente al medio ambiente. Los sectores muy reprimidos pues poco pueden hacer en esa materia porque van a presionar por las salidas ilegales; si el Estado no hace nada pues ellos cogen por la vía ilegal con sus consecuentes afectaciones.

Pero me parece que en el caso del ambiente es imposible abordar todos los rezagos en materia de política ambiental en Colombia. Yo no soy tan optimista como el doctor Rodríguez de que en treinta años tenemos el río Bogotá limpio. Mis cálculos financieros pondrían por ahí un horizonte de casi cien, tirando a más.

Dr. Manuel Rodríguez: Entonces yo me corrijo en los 30 años, indudablemente. Bogotá no tiene la plata, pero...

Dr. Jairo Sánchez: Claro, no tiene, pero no teníamos para hacer el Metro, es un problema más o menos de la misma dimensión. Eso uno tiene que tenerlo claro de entrada para no hacer demagogia. Me parece que eso es un proceso muy gradual, hay que usar los mecanismos para ir avanzando. Hay que disminuir los vertimientos contaminantes, pero la recuperación del río es un asunto de muy largo plazo. Y me parece que entonces hay que concretar al jerarquizar los problemas sobre la estructura.

Ahora hay muchos problemas en el caso de los cerros que están asociados con el tema minero en buena medida y ahí probablemente tenemos que tratar de construir indicadores porque también es un tema recurrente en el caso del ambiente en Bogotá. Lo de la contaminación visual, sonora, también son temas que, yo no soy tan optimista claro, va uno a Lima y llega a Bogotá y se siente maravillado. Ahí hay un problema de equidad me parece que en la parte visual sí ha habido descuido, yo creo que en los últimos años hubo un cierto retroceso en la parte visual, me parece que yo tenía como la idea de que el programa de control de avisos y todo iba bien, pero he observado –soy muy sensible a ese tema–, que eso ha ido desmejorando, y uno no ve claramente acciones ejemplares.

Y hay inequidad, porque obviamente en Rosales no tenemos ese problema de contaminación visual, lo mismo el ruido. En materia de residuos pues sí, aquí se menciona que se va a trabajar el programa de recicladores que es una vieja aspiración porque además del elemento ambiental tiene un importante contenido social, pero hay que concretar eso. En las basuras también se ve una cierta desmejora, y el problema no es solo Doña Juana, la disposición final de los residuos, sino el manejo incluso cultural, educativo, en un tema que es sensible, que tiene que ver con la salud pública además.

Dra. Yamile Salinas: Yo quisiera hacerle un comentario al doctor Sánchez. Se han hecho avances muy grandes en el tema de vallas. Cuando usted plantea lo de las zonas de conservación histórica, el problema no es tanto de vallas, sino el deterioro general de estas zonas, porque dejaron de ser zonas residenciales y se han visto convertidas en zonas donde hay todo tipo de negocios, usualmente de garaje. Entonces el Dama así tuviera todo un ejército de personas sería imposible controlar cada pequeño negocio de empanadas, la fotocopidora, los repuestos, las auto partes, sería imposible.

Ahora por ejemplo lo que hemos hablado con Fenalco es hacer un convenio para tener al menos un núcleo de fabricantes de avisos que conozcan la normatividad, o sea atacar el problema desde la fuente. El doctor Sánchez hablaba también del tema de la productividad; seguramente hay muchos instrumentos que son de carácter nacional y hay una parte muy difícil de hacer desde la gestión local, pero si no

empezamos a buscar mecanismos para generar ingresos y generar empleo en el Distrito, ese deterioro cada día va a ser mayor en todas las zonas de la ciudad y el control ambiental va a ser casi imposible.

Intervención de Raúl Escobar, Director Jardín Botánico

Para hablar el tema de arborización necesitamos tener unas fechas de corte. Antes de 1997 sabemos que la planificación de la arborización no existía, se sembraban árboles con criterio disperso, no se planificaba. De 1998 al 2000 la administración invierte en promedio 22 mil millones de pesos y siembra 130 mil árboles, aplicando un criterio desafortunado para los ambientalistas, que es el de los famosos gastos recurrentes. Entonces la anterior administración consideró que seguir sembrando árboles era muy costoso porque tocaba generar un gasto permanente año a año para su mantenimiento.

Durante los años 2002 y 2003 no presupuestaron recursos para plantar nuevos árboles sino solamente se limitó a disponer recursos para el mantenimiento de los sembrados desde 1998 al 2001. En ésta administración, el Decreto 472, que tiene cosas buenas y cosas malas, me refiero al tema de la arborización, pues deja toda la responsabilidad como autoridad de planificación en el arbolado urbano al Jardín Botánico. En esa condición hemos iniciado toda la evaluación y hemos propuesto al Distrito disponer recursos suficientes para el mantenimiento de un promedio de 180 mil árboles y sembrar o plantar en promedio 120 mil árboles nuevos con un presupuesto promedio de 24 mil millones de pesos para los próximos cuatro años.

La política es entonces de fortalecimiento en el volumen de arborización y especialmente en la planificación. Respecto a la planificación hay que tener en cuenta que en Bogotá no se sabe cuántos árboles hay, pues hubo seis o siete entidades dispersas plantando en forma seguramente muy organizada pero muy independiente. Me refiero al Acueducto, al IDU, el IDRD, Codensa y otras entidades ejerciendo funciones de autoridad en cuanto a podas, talas, mantenimiento. Una concepción institucional bastante particular, digamos, que conlleva a que ciertas entidades hagan actividades dispersas en materia de arborización.

Entonces respecto a la arborización estamos planteando: primero, revisar el Decreto 472 en forma concertada con el Dama y el resto de entidades que intervienen; segundo, invertir recursos para mantenimiento y plantación de nuevos árboles; tercero, adelantar un censo del arbolado en Bogotá, creemos que existen 700 mil árboles aproximadamente, no se sabe cuántos; hacer un censo pero no en los tres o cuatro años que prevé el Decreto 472 sino de pronto adelantarlos en menor tiempo, en un año, para lo cual estamos gestionando recursos con un proyecto que sería del censo georeferenciado, que no es solamente cuántos árboles sino toda su estructura morfológica y estado fitosanitario, que nos preocupa muchísimo en éste momento.

Y entrar en un programa masivo de propagación de especies vegetales a través del vivero con que contamos, políticas que durante las anteriores administraciones –1998 al 2002–, no se les dio importancia. Consideramos que el Jardín Botánico como centro de investigación tiene el conocimiento y la capacidad técnica para hacer una propagación de árboles aptos para la ciudad, de tal forma que si no somos autosostenibles por lo menos sí reducimos altos costos en la compra de material vegetal a partir del año 2006 o 2007.

Esto lleva a que consideramos que el censo del arbolado debe ser una prioridad, dado que antes de 1998 se sembraron muchos árboles, sobre todo en el norte de Bogotá algunas especies de pinos o eucaliptos que, como vemos, cada vez que llueve se caen, y entre abril y agosto según las estadísticas se van a seguir cayendo árboles, generando riesgos sobre las personas y los bienes. Consideramos que se debe adelantar el censo y entrar en un proceso gradual de reemplazo de estos árboles no aptos, sembrados antes de la fecha mencionada y los sembrados posteriormente cuya calidad no fuera mejor según informes de la contraloría que viene haciendo ese tipo de estudios. Por efecto fitosanitarios también hay una serie de árboles que reemplazar. En esta administración se prevé reemplazar por lo menos 30 o 40 mil árboles para evitar riesgos altos para la ciudadanía.

Intervención de Olga Lucía Álvarez, Directora de la CAR

Primero quiero felicitar al Dama por la presentación que nos hace porque es mayor el esfuerzo de planificar y de intentar poner en orden unas ideas y proyectar la dimensión ambiental en una ciudad tan compleja como lo es Bogotá. Creo que en buena medida lo que encontramos en materia ambiental se debe al liderazgo y a la gestión del Dama como autoridad ambiental.

Sin embargo yo creo que deberíamos aprovechar más la voluntad y la apertura que tiene el alcalde Lucho, en torno a los temas de Bogotá - Región para hacerlos realmente más aterrizados, más concretos y más aplicables en la práctica. Y eso supondría revisar la estructura de competencias que tiene el Distrito en materia ambiental, pues están dispersas. La autoridad ambiental del Distrito desafortunadamente no lo es en un todo el Dama y bien valdría la pena recapacitar, como lo han dicho algunas personas acá, en torno a cómo recoger esas competencias y llevarlas al Departamento Administrativo del Medio Ambiente, Dama, antes que pensar en recoger competencias que no son del resorte exclusivo de lo ambiental.

Eso permitiría que desde el Dama se pudiera estructurar totalmente la dimensión ambiental y quizás así podríamos ver más claro dentro del Plan de Desarrollo la gestión. Y también permitiría ver claramente cuáles son los recursos que se tienen proyectados para invertir en materia ambiental en los próximos cuatro años, porque inversiones en materia ambiental el Distrito hace muchas, pero las hace a través de varias entidades de entidades dispersas; y muchas veces el Dama termina haciendo inversiones en lo que no le toca.

Entonces tenemos como ese cruce de competencias, como ese cruce de facultades y tenemos que aprovechar el escenario, el espacio y la buena voluntad que se tiene en esta administración para corregir esas falencias. Lo digo con el mejor ánimo porque desde la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca necesitamos ser coequiperos con la autoridad ambiental del distrito. Necesitamos que sea uno solo el interlocutor porque sería para nosotros mucho más conveniente tener claro cómo articulamos los recursos del Distrito con los recursos de la región.

Por otro lado quiero referirme en particular a dos temas. Uno es el de los Cerros Orientales, porque creo que ni el Dama ni la Corporación pueden quedarse a la expectativa de que el Ministerio del Ambiente algún día se le ocurra acoger la buena idea que desarrolló en un todo y de forma magnífica el Dama con los aportes de la corporación el año pasado, que es el plan de ordenamiento y manejo de los Cerros Orientales. No podemos quedarnos a esperar que el Ministerio nos apruebe el plan y lo haga una realidad. Nosotros tenemos que fijarnos metas concretas porque la preocupación que tenemos concreta desde la CAR es que los Cerros Orientales se siguen invadiendo, los índices de construcción de todas las zonas que son urbanas y la inclusión en áreas suburbanas de los Cerros Orientales con vivienda informal es impresionante, no tenemos cómo pararlo.

Y por el otro lado el tema del río Bogotá, yo si le quiero hacer un llamado de atención al Distrito en torno a lo que esta proponiendo en el tema del río Bogotá, porque creo que formular la estrategia a corto, mediano y largo plazo no se compadece con las expectativas que todos tenemos. Creo que tenemos claro cuáles son los problemas del río y qué es lo que hay que hacer en el corto y mediano plazo, eso es cuestión de reorganizar las ideas y plasmarlas en el documento. La ciudad de Bogotá tiene una contaminación supremamente grande, la respuesta es de 90%, queda un 10% para la región y el día de hoy no hay recursos para el tratamiento de las aguas de Bogotá, al menos en el corto y mediano plazo.

Si eso es así y si no vamos a generar ninguna estrategia y ningún compromiso para intervenir el río Bogotá tenemos que decir la verdad, porque la región también esta esperando una solución. A la región todo el tiempo se le está exigiendo el saneamiento, están a punto de cerrarse los mataderos a lo largo y ancho del programa porque están contaminando el río Bogotá, a los señores de las curtiembres se les tiene entre los palos porque están contaminando el río Bogotá y a lo largo y ancho de la cuenca del río hemos desplegado acciones policivas, acciones con inversiones cuantiosas en torno al río; entonces de nada sirve si Bogotá no se pone la mano en el corazón y se compromete así sea con pocos recursos y una estrategia financiera para abordar el problema.

Dra. Yamile: Creo que está planteada la solución para el tratamiento de las aguas del río Bogotá y están las dos plantas y está la construcción de los interceptores y las estaciones lavadoras. Donde sí sabemos que no hay recursos es para la construcción

de la segunda planta, que esta prevista para el 2017, fecha que nos parece exagerada y por eso un poco el ejercicio que hemos venido haciendo con la Nación es buscar recursos para acelerar ese proceso.

En materia de interceptores hay unos que se están haciendo con cargo al presupuesto de la Empresa de Acueducto y otros que estamos gestionando. Estuvimos en una reunión con la CAR y el Banco Interamericano de Desarrollo para efectos de conseguir los recursos para financiar esa parte que no tiene recursos en este momento. Eso es una competencia que no es directamente del Dama, es una competencia del Distrito y la venimos trabajando conjuntamente con la Empresa de Acueducto en la medida en la solución del río Bogotá le corresponde a la autoridad ambiental de esta parte, o sea a la Empresa de Acueducto.

Y por el otro lado, sobre el tema de descontaminación que hablaba el doctor Sánchez, nosotros venimos trabajando en un programa de descontaminación, de seguimiento con las empresas. Se han hecho algunos avances y tenemos datos de cuáles empresas han dejado de contaminar y todo, pero creemos que es todavía bastante incipiente este trabajo. Nuestro esfuerzo está en profundizar en ese trabajo con las empresas tanto de la parte de los cobros que sean pertinentes, con todos los problemas que tienen en este momento las normas de tasas.

LA POLÍTICA DE SEGURIDAD CIUDADANA EN EL PLAN DE DESARROLLO

Mesa de Trabajo Bogotá Cómo Vamos

Presentación de Carlos José Herrera, Subsecretario de Convivencia y Seguridad de la Secretaría de Gobierno Distrital

En esta presentación nosotros queremos hacer énfasis en algunos asuntos generales de la política de seguridad que se pretende poner en práctica dentro del Plan de Desarrollo que en este momento está en construcción en Bogotá. Nos interesa muchísimo poder hacer un intercambio de ideas sobre la concepción general de la política que guía cada uno de los proyectos y programas que mencionaré.

Nosotros estamos absolutamente abiertos a discutir inclusive algunas metas del Plan de Desarrollo, ya les diré cuáles, para lo cual queremos incentivar esa discusión. Voy a hacer una exposición que en términos generales tenderá a ser una discusión sobre la política de seguridad de Bogotá. Entonces voy a partir de los programas que están en el Plan de Desarrollo y mencionaré algunas cosas específicas de proyectos que pueden ilustrar el desarrollo de esos programas y mostrar su concordancia o no con los planteamientos generales de la política.

En primer lugar, la política de solidaridad y convivencia es una política que está ubicada en el esquema general del Plan de Desarrollo en lo que nosotros hemos llamado el eje de reconciliación. Partimos de la base ampliamente aceptada en Bogotá, pero que no sobra recalcarlo, de que concebimos la política de seguridad como expresión de una adecuada convivencia de la sociedad y una expresión de mayor ejercicio de la libertad y los derechos fundamentales de los ciudadanos.

En ese sentido reivindicamos lo que creemos que es la esencia del modelo que se ha tratado de poner en práctica en Bogotá durante los últimos años, o más exactamente del modelo que está en construcción en Bogotá en los últimos años y que básicamente no entiende la política de seguridad como política reactiva, exclusivamente represiva, sino que tiene un elemento fundamental en el componente de prevención y está apoyado en las transformaciones culturales para que los ciudadanos acudan cada vez más y de manera concreta a mecanismos pacíficos de resolución de conflictos, bien sean éstos institucionalizados o no. Es decir, transformaciones culturales hacia una mayor convivencia de la ciudad.

Ese enfoque, que no lo desarrollo porque en términos generales es lo que se viene haciendo en Bogotá, le da al Plan de Desarrollo un elemento importante de continuidad con los planes puestos en práctica en los últimos gobiernos. Voy a dar un solo dato que muestra eso: del conjunto de proyectos que estaban contenidos en el presupuesto del año 2004 se mantienen todos en el Plan de Desarrollo, o sea que ninguno de ellos fue cancelado. Obviamente muchos de ellos tienen un enfoque diferente o complementario, metas distintas o destinación de recursos diferentes.

Hay además una serie de proyectos nuevos que se enmarcan dentro de los programas del Plan de Desarrollo de este Gobierno y que pretenden darle un tono o un énfasis particular a algunas de las políticas fundamentales de convivencia y seguridad. Los programas contenidos en el proyecto de Plan de Desarrollo a los que voy a hacer referencia, porque creemos que tienen que ver de manera más directa con los problemas de seguridad y convivencia son: el de Atención integral a los problemas de violencia, delincuencia y orden público en el sistema distrital de justicia, el de Resistencia civil y acción política no violenta, el de Gestión pacífica de conflictos, el de Derechos humanos, el de Desplazados y reinsertados, y el de Comunicación para la convivencia, que está en la denominación final como Comunicación para la solidaridad.

Voy a hacer referencia general a esos programas, muy sintéticamente, y trataré de hacer énfasis en las cuestiones que nosotros pretendemos constituir en valor agregado de la política desarrollada hasta ahora.

En el programa de Atención integral de violencia, delincuencia y orden público se encuentran 11 ó 12 proyectos; voy a referirme parcialmente a algunos de ellos. A uno lo llamamos Fortalecimiento del sistema unificado y de información sobre violencia y delincuencia en Bogotá. Nosotros opinamos que este es un buen sistema en términos generales, está bastante validado, tiene una forma correcta de manejo de los indicadores, unas fuentes que están bien validadas, unos resultados en general muy validados; pero creemos, como es más o menos evidente, que al ocuparse de los 11 indicadores que están previstos por discusión acá en Bogotá y que se refieren a los cuatro delitos de muertes violentas y los siete determinados como de alto impacto social, se presenta una limitación enorme para el acople de información coherente en la perspectiva de políticas públicas sobre el tema de seguridad.

La alimentación del sistema es de bulto, entonces nosotros queremos romperla fuertemente y hacer de manera muy concreta segmentos de ese sistema o módulos, o como se le quiera denominar. Uno será sobre violencia intrafamiliar y sobre delitos sexuales, aprovechando como línea de base todos los avances que se han hecho al respecto tanto en Bienestar Social como en Secretaría de Salud, pero desarrollarlos de manera muy particular para tener una información mucho más fluida que nos permita tomar decisiones de políticas públicas sobre el tema.

Queremos incursionar fuertemente en el tema de conflictividad o violencia cotidiana, como se le denomina de acuerdo con la escuela que asuma el tema. Estamos haciendo un diseño de los indicadores que se tratarían de incorporar allí.

Y hay un tercer módulo también fuerte de recopilación de información objetiva sobre derechos humanos, al igual que en la actual estructura del sistema. También estamos diseñando los indicadores y hay avances al respecto.

Esos tres grandes bloques o segmentos que tendría el nuevo sistema de información se complementarán con la recopilación de información cualitativa sobre los tres campos. Creemos que no será el tipo de información objetiva que se está recopilando ahora porque no logra dar cuenta de todas las complejidades de las situaciones y por consiguiente deja un margen especulativo bastante amplio para los análisis que se derivan de ahí, así que quisiéramos sistematizar. También hay estudios preliminares sobre el tema de la recopilación de la información cualitativa al respecto.

Los que conocen técnicamente el tema saben que es una cosa altamente compleja, pero si desarrollamos esa recopilación de información de una manera cualitativamente diferente tendremos mucho mejores insumos para la decisión de políticas públicas. El presupuesto anual para esto es algo así como siete y media u ocho veces más que el promedio anterior último, porque queremos hacerlo realmente, no queremos limitarnos a un muy eficiente, pulcro y casi brillante sistema de información con unos indicadores específicos que se quedan inmensamente cortos. Nada más baste señalar lo que acabamos de ver: la inmensa mayoría de los indicadores que solicita Bogotá Cómo Vamos no los contempla el sistema de información.

Los programas de atención a jóvenes en riesgo se mantienen, así como los programas que fueron bastante bien evaluados por los diferentes estudios de valoración del crédito BID y otros programas complementarios de poblaciones vulnerables. Como complemento a estas acciones se incorpora un programa nuevo de seguridad de lo local para dar una atención estructural a cada una de las localidades con seguimiento estadístico y de gestión en temas de seguridad y acompañamiento a los consejos de seguridad locales, a las redes de seguridad y a los frentes de seguridad de la Policía Nacional. Esto se va a hacer con un presupuesto adicional que queremos poner al servicio del programa que ya desarrolla la Policía Nacional con parte de los recursos del Fondo de Vigilancia y Seguridad.

También continúan todos los programas del Fondo de Vigilancia y Seguridad por supuesto con adecuaciones de acuerdo a las necesidades específicas. Así, por ejemplo, al programa de promoción de desarme y defensa de la vida se le dan recursos presupuestales frescos y mayores a los que ha tenido históricamente y va a continuar bajo la guía del padre Alirio López.

Se crea un rubro presupuestal específico para la construcción de tres nuevas Unidades Permanentes de Justicia y se multiplica más o menos al doble el presupuesto del programa de consolidación de la combinación interinstitucional en investigación judicial, que fue tan impositivo y de impacto tan bueno el año pasado; creemos que hay que continuarlo porque la valoración que hemos hecho es que a pesar de ese impacto positivo la implicación del sistema acusatorio es una cosa tan inmediata que exige redondear esfuerzos al respecto.

Los programas de Misión Bogotá, que han tenido un impacto muy positivo, continúan con un presupuesto semejante al histórico y con una gestión de la Administración Distrital para que se haga sostenible un número de guías en cada una de las localidades con inversión local y una capacitación particular de acuerdo con las necesidades específicas de cada localidad. Esto va a potenciar mucho a Misión Bogotá porque calculamos que podemos tener entre 3.000 y 3.500 personas permanentes de guías de Misión Bogotá, una meta que tenemos que precisar. Y también mantenemos toda la inversión presupuestal para las entidades de capacitación de la Policía Metropolitana. Eso es en términos generales el programa que llamamos Atención integral de violencia, delincuencia y orden público.

Con el programa del Sistema distrital de justicia pretendemos simplemente organizar todas las formas de administración de justicia que hay en el Distrito, desde las formas de justicia comunitaria pasando por las formas de conciliación, los jueces de consideración, la justicia local, todo lo que tiene que ver con querellas, las inspecciones de Policía, etc. En las líneas de base que hemos establecido vemos una situación de muy importante desorden por niveles de congestionamiento, cruce de funciones y otras dificultades, así que el proyecto consiste en diseñar la nueva organización del Sistema distrital de justicia, y una base fundamental de lo que pretendemos hacer es que sea un sistema en el que se centralicen a través de la Secretaría de Gobierno todas las actividades que tiene que ver con la justicia local, la justicia de mediación y conciliación.

Al tercer programa lo hemos denominado Resistencia civil y acción política no violenta. Está claramente inspirado en la decisión del alcalde Mockus cuando hizo los llamados a la resistencia civil después de la bomba con la que se quiso atacar Chingaza. Le queremos dar una dimensión mucho más grande, pero muchísimo más grande, y que se resumiría en potenciar la capacidad de respuesta ciudadana a la violencia como forma de acción política. Simple y sencillamente eso.

Se pretende capacitar a un promedio de tres mil personas por año, 600 de manera directa y los 2.400 restantes de manera indirecta, para que sean puntos de apoyo de la red de resistencia civil. Son políticas no violentas. Le damos una importancia muy grande porque creemos que dentro del debate nacional este tipo de acciones que potencian la capacidad de respuesta ciudadana al tema de la violencia puede ser de impacto importante.

En el programa de Gestión pacífica de conflictos voy a decir unas cosas particulares. Se trata de garantizar la operación de vigilancia a grupos de convivencia y realizar numerosos proyectos, que ya están detallados en el Plan, de promoción de la gestión pacífica de conflictos, de discusión de normas pacíficas de convivencia, etcétera, etcétera. Muy a un estilo que ya Bogotá conoce bastante.

Aquí queremos hacer énfasis en un aspecto que se relaciona con el programa anterior y con éste. Nosotros hemos notado que todo el operativo de resolución pacífica de

conflictos, en el que Bogotá es pionera, tiene un problema estructural muy fuerte y que en términos generales resumiría de la siguiente manera: hay aproximadamente 4.500 conciliadores en equidad, diferentes figuras comunitarias, personas capacitadas por el Distrito. Y se inicia en unas semanas la capacitación que estaba ya dispuesta por la administración anterior, con lo cual van a ser aproximadamente 5.700 las personas capacitadas para ejercer en este campo que tiene tanta importancia.

Sin embargo, por varios estudios que se han realizado, en particular la evaluación que hizo el crédito BID de la Universidad Javeriana, nos hemos podido dar cuenta de que apenas 9% de las personas capacitadas están realizando algún tipo de actividad en este campo. Si quisiéramos hacer una valoración económica para explicar este fenómeno bien podríamos decir que hay una especie de sobreoferta o una oferta no satisfecha por una demanda efectiva de mecanismos alternativos de resolución de conflictos. Entonces hemos tenido el cuidado de separar el presupuesto en lo que es mantenimiento de la actual infraestructura de asuntos de convivencia y las Unidades de Mediación y Conciliación, la construcción de los centros de convivencia que están previstos en el plan maestro de equipamiento en seguridad, defensa y justicia y una porción similar de recursos que debe ir hacia el trabajo en las comunidades para desatar procesos comunitarios que permitan a la ciudadanía apropiarse de los mecanismos alternativos de solución de conflictos, porque de lo contrario podemos seguir haciendo una política aparentemente muy vistosa, con una infraestructura muy grande, pero que terminará siendo bastante ineficiente. A pesar del impacto positivo que se presume que pueden tener este tipo de mecanismos, creemos que sería muchísimo más alto si tuviese en cuenta ese detalle.

En el Programa de Derechos humanos, desplazados y reinsertados somos plenamente conscientes de que hay una discusión fuerte sobre si es necesario que Bogotá tenga una política específica de derechos humanos o no. Como en repetidas ocasiones se planteó, nosotros creemos que sí, y no solamente en el sentido de dar una perspectiva integral de derechos humanos al Plan de Desarrollo, como hemos intentado hacerlo. Una perspectiva que es integral a pesar de que especializa, entre comillas, a cada uno de los ejes del plan en cierto grupo de derechos.

Nosotros creemos que sí hay que hacer programas específicos de pedagogía, o sea, de difusión de los derechos humanos y de prevención de su violación y de garantía de los mismos, especialmente en sectores vulnerables y tradicionalmente violentados en sus derechos humanos. Hay un programa que contempla diferentes acciones al respecto y obviamente esperamos implicaciones fuertes en la seguridad de Bogotá. Esa es una discusión importante.

Sobre el programa de Desplazados y reinsertados nosotros creemos que salvo en la gran prensa ya empezó a hacerse una discusión fuerte al respecto. Se nos advierte desde varios ángulos que tenemos que ser prudentes, cuidadosos, al respecto; somos plenamente conscientes de que sí debemos serlo, totalmente, pero nosotros queremos, en el caso concreto de desplazados, tratar de promover las herramientas

de política que nos permitan plasmar de la mejor manera posible las recomendaciones de la Corte Constitucional en la reciente sentencia del mes de febrero que impone tanto a la Nación como a las entidades municipales o distritales unas obligaciones muy particulares de cumplimiento en el tema de la protección y el tratamiento de la población en situación de desplazamiento.

Lo que pretendemos de manera muy concreta es hacer acciones complementarias a aquellas que la norma obliga a cumplir tanto a la Nación como al Distrito. Básicamente la norma obliga a la atención humanitaria de emergencia por parte de la Nación y a la inclusión de esta población en los sistemas de salud y de educación municipales, lo cual en el Distrito tiene un nivel de cumplimiento mucho más alto que el promedio de la Nación. Somos conscientes de que la Nación tenía atrasos enormes; no vamos a sufrir esos atrasos, eso que quede absolutamente claro para despejar cualquier duda al respecto, porque lo hemos explicitado en muchas ocasiones y todavía no creemos que se logre comprender por completo. Estamos haciendo numerosas actividades de concertación con la Red de Solidaridad en particular para coordinar un funcionamiento coherente al respecto y nosotros desarrollar programas de arraigo de la población desplazada en Bogotá; arraigo económico y social, y en los casos en que sea posible o conveniente o demandado por esa población se procederá a apoyar su retorno.

Vamos a enfocar el tema de desplazados en una perspectiva de derechos humanos y derecho internacional humanitario, sin hacer ninguna demagogia al respecto. No pretendemos solucionar en conjunto el problema, pero sí queremos iniciar acciones que den cuenta de ello. No creemos que sea una política de seguridad correcta no hacer absolutamente nada al respecto y diluir a los desplazados en la población general de los pobres de Bogotá.

En el caso de los reincorporados, la situación es diferente y el enfoque no es exactamente el mismo. Somos plenamente conscientes de que los 4.950 reinsertados o reincorporados que se encuentran viviendo actualmente en Bogotá, en cerca de 100 albergues o 200 porque cambia diariamente la información, están en una situación muy grave porque son la principal fuente de reclutamiento de las autodefensas, fundamentalmente creo que las de la capital. No son masivas pero empiezan a tomar una importancia grande. Como lo hemos discutido con el Ministerio del Interior en forma muy detallada, el programa por su propia estructura es un riesgo de seguridad muy grande, no solamente porque los albergues en sí mismos lo constituyen, y eso no se arregla con poner policías a cuidar los albergues, porque la propia estructura de tratamiento a las personas que están en esa situación es caldo de cultivo perfecto para la comisión de delitos: tienen casa, están todo el día en ella, comen y les dan 10 centavos para el bus. ¿Entonces qué hacen el resto del día? Hay que hacer programas al respecto.

Sobre el programa de comunicación no presento un desarrollo porque tiene más o menos la misma inspiración ya conocida de los últimos años. Esos son los programas

del eje de reconciliación que constituyen actividades específicas de seguridad. Aunque está otro que también tiene actividades específicas de seguridad, que es el programa de atención de emergencias, un complemento fundamental de esto pero que tiene la función específica de la unidad y una estructura que ya se conoce.

Nosotros hemos hecho una evaluación del sistema de atención de emergencias y creemos que es muy bueno, bastante bien organizado, así que mantenemos la estructura general; sólo hemos detectado algunas dificultades de atención en casos muy particulares, específicos y pequeños en las comunidades, quizá porque el sistema está más asentado para atender emergencias grandes que para atender en la cotidianidad una serie de emergencias pequeñas; entonces estamos diseñando internamente los correctivos necesarios, pero más allá de esos correctivos no hay un cambio sustancial en todo lo que es la unidad de atención de emergencias.

Por supuesto está el tema de la seguridad en movilidad, con todas las cuestiones que tienen que ver con el tránsito, que por los lamentables accidentes de los niños ha cobrado muchísima actualidad. Ahí se van a conocer pronto las acciones específicas pero está contemplado en el Plan de Desarrollo un conjunto de acciones que tienden a reducir la accidentalidad, aunque en una circunstancia como esta aparezca más o menos difícil de ampliarlo.

En cada uno de los proyectos hay una línea de base, están las metas correspondientes y yo creo que es necesario hacer simplemente una referencia a las dos metas más importantes: la meta de reducción de homicidios y la meta de la reducción de los delitos de alto impacto.

La meta de la reducción de homicidios es una meta bastante baja, nosotros lo aceptamos así pero estamos dispuestos a revisarla. Yo conocí unas proyecciones un poco hacia arriba y quisiéramos hacer intercambios técnicos con aquellas personas expertas que puedan darnos insumos para esa revisión, pero debemos tener en cuenta la marginalidad de la disminución, es decir, que cada vez es más difícil reducir en los porcentajes en que se redujo al principio. Creo que la meta va a ser un poco más alta, pero obviamente no va a ser como la del año anterior o los años anteriores.

También queríamos una meta más baja esperando un poco a ver cómo se posiciona en la ciudad la discusión sobre la situación de orden público y de expresiones del conflicto armado interno. Tenemos expectativas sobre eso porque de verdad se había generalizado mucho una percepción, equivocada en nuestra opinión, que pretendía negar la presencia del conflicto armado interno en Bogotá. Estábamos esperando un poco a que se desarrollara eso y ya hay bastante más claridad, ya se acepta que existe y que las organizaciones milicianas y de las Farc son absolutamente pequeñas y marginales, se acepta también la presencia específica de frentes, ya se sabe de los frentes que están en Mártires, los que están en Ciudad Bolívar, los que están en Bosa, qué tipo de actos son los que están haciendo, qué tipo de amenaza representan para el orden público y para los indicadores de muertes violentas y se

están haciendo las acciones correspondientes. Entonces ya más desarrollada esa discusión es más posible precisar las metas sobre la reducción de homicidios.

En las metas sobre la reducción de los delitos de alto impacto social hay una pequeña equivocación. El señor Personero contrató un concepto sobre esto y plantea que la disminución de 4% de los delitos de alto impacto es equivocada y nos piden que la meta sea de 10%, pero la meta que proponemos es 10%. Es una equivocación en la información y sencillamente la meta está re-contrasúper acordada con la Policía y proponemos mantenerla.

Intervención de Ana Daza, Experta en Seguridad

Yo he insistido mucho en la necesidad de ampliar la mirada sobre otras conductas punibles. Es una dicha que alguien diga que es evidente y necesario, así la discusión se acaba.

Por otro lado, con el Ministerio de Interior he tenido la fortuna de desarrollar marcos lógicos y normativos para los sistemas locales de justicia. Ahí la ventaja es que esos dos temas que generalmente se han visto separados, se acercan, y al ver que se acercan no puedo menos que esperar que se acerquen otros.

Sobre los indicadores cuantitativos o cualitativos como los que se han venido manejando en Bogotá pienso que no sirven para desarrollar marcos interpretativos. Si vemos un indicador como el de la presentación inicial de Bogotá Cómo Vamos, decir que el homicidio subió o bajo no lleva al porqué, sin marcos interpretativos eso no va a ser posible; esos indicadores no son tales, son descriptores. O sea, los indicadores únicamente se construirán cuando se puedan cruzar variables y para eso se necesitan marcos de interpretación.

El año pasado cuando se cerraron estas mesas de discusión la entonces Secretaria de Gobierno decía que habían encontrado puntos de sube y baje, zonas de la ciudad donde había como focos de repetición de distintas conductas. En una investigación que tuve la fortuna de dirigir en Medellín, al ampliar el número de conductas he visto también este comportamiento pero con mucha más certeza estadística. Sin embargo, aunque detectaban eso no sabían tampoco por qué, entonces el acercamiento deseable se empezaba a cruzar con otro para saber si los delitos se debían a la predominancia de un solo estrato o a la falta de iluminación en la calle o a la falta de que pase la Policía.

Ahí se siente una ausencia, porque es que no veo ningún programa o proyecto en el tema de seguridad que busque cruzarse con esos otros datos que también están disponibles en el sector público, seguramente en las secretarías de Planeación o de Tránsito, y que permiten indagar el porqué y construir marcos que hagan posible dedicarle diez años a apostarle a una opción interpretativa de la ocurrencia de la violencia.

Intervención de Jerónimo Castillo, Director de Convivencia y Seguridad, CCB

Yo creo que venimos de ocho años de desarrollo de políticas situacionales básicamente, destinadas a controlar los elementos manejables dentro de los cuales se presentan las conductas delictivas, como la hora zanahoria ahora optimista. Estos elementos situacionales se han utilizado muy bien y produjeron un impacto significativo en los índices de muertes violentas, a pesar de que traíamos una tendencia contraria. Estoy de acuerdo con Ana Daza en que queda todavía mucho por solucionar, como lo dice también un estudio que hicieron María Victoria Llorente y Mauricio Rubio sobre la evaluación de esa disminución.

Y no solo queda por averiguar por qué se bajó o hacia dónde se bajo esa violencia, sino también hacia dónde se fue, porque las medidas de carácter situacional por lo general solo atacan el evento pero no la raíz del problema. Yo veo realmente con agrado como Cámara de Comercio que se incluya la violencia intrafamiliar dentro del sistema unificado de violencia y delincuencia, porque finalmente ese es uno de los posibles espacios en los cuales se puede haber traducido esa violencia que se estaba dando en la calle.

Sin embargo, sería interesante también plantear desde la Alcaldía e incluso desde la Cámara la posibilidad de desarrollar un estudio de desplazamiento con mayor profundidad y ampliar el margen de conductas. Pero veo que el Plan de desarrollo sí da un salto porque conserva la parte situacional pero a la vez aumenta en una prevención de carácter social; pero esa prevención –y tal vez es un señalamiento que a mí me gustaría hacer– está todavía muy inundada por los aspectos del conflicto de Colombia. Eso a la larga lo puede enfrentar a uno al problema de que la seguridad ciudadana que hemos logrado conquistar se vuelva otra vez, dentro de estos ocho años, un problema de seguridad nacional.

De alguna manera yo creo que tanto las autoridades civiles como las militares tenemos que garantizar un equilibrio verdadero entre los conflictos netamente de la ciudad y los que vienen dentro del conflicto nacional, para encontrar un balance dentro del cual podamos desarrollar esas medidas.

Con respecto a la encuesta de victimización de la Cámara creo que va a evolucionar en el corto plazo. En Inglaterra lo que se encontró después de diez años de hacer una encuesta de victimización es que los indicadores de percepción habían disminuido pero también porque lo que le producía inseguridad a la gente había desaparecido, pues se habían atacado los factores efectivos. Entonces la misma encuesta de percepción ya no estaba midiendo los elementos de la seguridad; la encuesta de percepción y victimización tiene también que hacer énfasis en la re- victimización, que era un poco lo que el doctor Herrera decía.

Yo creo que se ha creado nuevamente un espacio para dar el siguiente salto en este Plan de Desarrollo, porque en alguna medida muestra la intención de dar un salto significativo, un cambio fundamental de orientación pero conservando todas las enseñanzas de la prevención situacional, que son muy eficaces para la reducción rápida de los indicadores.

Por otro lado quisiera proponer que dejemos un poco la paranoia de la comparación mes a mes de que el delito bajó en el 2003 en enero y volvió a bajar en el 2005 y volvió y subió en el 2006, porque cuando uno estudia curvas largas se da cuenta de que la estacionalidad no funciona mucho, porque obviamente Navidad, Semana Santa y vacaciones de junio tienen un impacto. Pero es que esas medidas tienen una gran utilidad de carácter político; yo propongo que pongamos los indicadores en su justa medida y que nos digan de verdad si están bajando o no están bajando porque es verdad que indicadores como el hurto de establecimientos comerciales y el asalto a residencias ha bajado, pero tienen una grave tendencia al aumento cuando uno los estudia en una curva larga.

Nosotros estamos enfrentándonos a un problema. Yo quiero también decir como Cámara de Comercio, dentro del marco del observatorio de seguridad, que vamos a hacer un esfuerzo en ese sentido, no para este observatorio que sale y que no se alcanzó a modificar, pero sí para el del final de año, en el sentido de plantear los indicadores como deben ser para que haya soluciones y no hagamos una presión innecesaria e indebida, como la que se hizo en enero sobre la misma administración local sobre supuestos de homicidios.

Finalmente, tengo una pregunta. Nosotros como Cámara de Comercio tenemos un proyecto conjunto con la Administración Distrital y con la Policía, el famoso programa de zonas seguras, que en realidad lo que busca es desarrollar un modelo de gestión de la seguridad con participación del sector empresarial, del cual tiene la vocería la Cámara de Comercio. Yo siento que ese modelo de gestión ha sido exitoso; se produjo una reducción del 27% de los delitos dentro de esas áreas, mayor a la que se produjo en el total de la ciudad. Entonces ha empezado como a dar sus frutos como un modelo real de gestión de la seguridad.

De pronto no he hecho la debida y juiciosa lectura al respecto, pero no encuentro dónde encuadra este proyecto en el Plan de Desarrollo, para que finalmente el problema de la seguridad deje de ser un problema de autoridades civiles y militares y pase a ser un problema de la comunidad. Además porque estamos apoyando la resistencia civil, que es una cuestión que está basada directamente en la comunidad.

Intervención de Héctor García, Comandante de la Policía de Bogotá

En primer lugar la Policía ve con mucho entusiasmo que ustedes se preocupen realmente por los temas de seguridad. A veces los indicadores de seguridad se quedan en decir unas cifras pero no se hace el análisis como decía la doctora hace un

momento. Para la Policía sería muy importante llegar al fondo de eso porque oímos expresiones como que se bajó la delincuencia porque se fue el delincuente y quien sabe dónde está; de pronto está en Cali o en Medellín, ahora hay más problemas allá. Otra expresión que escuchaba ahora es que de pronto porque está más oscuro o está más claro hay más delitos ahí.

Sin embargo, la verdad es que nunca se habla de la Policía, nunca se habla del trabajo de la Policía, de lo que está haciendo la Policía en materia de seguridad. Pero no dicen: ¿será que la Policía está trabajando más en todos estos campos?, ¿será que la Policía no solamente trabaja persiguiendo al delincuente sino que también tiene una serie de programas sociales que están complementando permanentemente esa actividad operativa?, ¿será que la Policía está desarmando a los delincuentes? Y entonces ese es un trabajo bien importante que hay que analizar.

Al hacer ese análisis que la doctora está proponiendo seguramente van a resultar todas esas variables de cómo es que realmente se viene bajando el delito. Ahora, lo que la Policía está haciendo es trabajar no contra el delito, estamos trabajando contra el delincuente y lo estamos capturando.

Es muy importante que realmente aterricemos la forma de pensar cuáles son de verdad esos indicadores que nos van a demostrar por qué se está bajando el índice criminal. Si vemos que cada día tenemos más problemas, 200 albergues con más de 4 mil desmovilizados, y más de 55 mil desplazados en esta ciudad, pues seguramente son personas que están mirando la forma de buscarse la comida y se la rebuscan de cualquier manera. Yo pienso que tiene que estar ocurriendo algo muy importante en el sentido de que por lo menos los delitos de impacto están disminuyendo. O nos volvimos más zanahorios todos con las leyes zanahorias o la Policía está trabajando más o la comunidad está trabajando más por su propia seguridad.

Propongo que entre todas las personas que estamos acá lleguemos a consolidar un buen centro de información, pero que lo manejemos en el sentido de ayudar a las autoridades que estamos trabajando en seguridad y ayudar a la misma comunidad en el sentido de no hacer crítica destructiva y minimizar la acción que viene desarrollando una institución, sino para decir: el problema es éste, jálele por ahí.

Eso sería muy importante para la Policía y para la misma Administración Distrital porque yo que he trabajado con muchas administraciones en otras partes del país veo que esta es una administración muy comprometida en el tema de seguridad, y con el Alcalde cada vez que hablamos del tema de seguridad hay una preocupación permanente por los recursos. Él dice que lo que sea hay que conseguirlo en el tema de seguridad.

El tema de comunicaciones también es muy importante en materia de seguridad en Bogotá, porque la gente se queja de que no hay oportunidad en la Policía, que llega muy tarde, que siempre llega después de media hora. De pronto eso no es así, hay

exageraciones grandes, pero yo si pienso en el compromiso con el 123 que tienen la Cámara de Comercio, la Alcaldía y el mismo Concejo de Bogotá, al que se le ha visto un compromiso grande. Creo que todos aquí debemos empujar ese tema porque en Bogotá se reciben 12 mil llamadas diarias y corremos el riesgo de que muchas de ellas no se atiendan, inclusive no es que lleguen tarde sino que no se atienden porque la gente llama y encuentra ocupado o a veces no le contestan; dicen: no, esos policías están durmiendo todos, pero resulta que es que el sistema no da y la llamada parece que entrara pero no entra. También es muy importante la movilidad, porque si entra la llamada pero no tenemos movilidad en el espacio bogotano para atender esas llamadas, seguramente va a ser otra complicación.

Eso sería lo que tiene que ver con el trabajo de la Policía, que es un trabajo eminentemente operativo; las políticas de seguridad se manejan en otras esferas.

Obviamente hay muchos otros indicadores para medir la seguridad, distintos al homicidio o el hurto, esa es una parte del problema de seguridad pero éste es mucho más amplio, es un problema complejo que los bogotanos y aun los colombianos no manejamos porque pensamos que el asunto de la seguridad es solo de la Policía, el Ejército y la Fuerza Pública. Ese no es el problema total de seguridad, hay una cantidad de factores que inciden y yo solicitaría a esta mesa que se trabajara mucho sobre ellos porque eso también va a bajar todos estos índices criminales.

Intervención de Marina, CTI Bogotá, Fiscalía General de la Nación

Como representante del CTI Bogotá quiero compartir lo que ha expuesto el general García en cuanto a la importancia de los sistemas de información, que recobran una gran trascendencia en el nuevo sistema acusatorio porque de ellos se deriva la efectividad en la investigación. Entonces compartimos esa parte y consideramos fundamental el fortalecimiento de estos sistemas; el año pasado comenzamos a trabajar sobre ese fortalecimiento y tenemos una gran expectativa en este tema.

De igual manera, se hizo referencia al apoyo a la construcción del sistema acusatorio. *En lo que nosotros tenemos proyectado hay un aspecto muy importante orientado al fortalecimiento de la atención y la prevención no solamente de la víctima sino también la atención inmediata para los casos en todo tipo de conductas delictivas.*

Hay un diseño de salas de atención al usuario donde se brinda apoyo al ciudadano en todos los aspectos; se le ofrece apoyo psicosocial, se le orienta, se le ayuda a resolver sus conflictos, lo que de alguna manera necesariamente va a conducir a reducir también los niveles de impunidad. Se va a contribuir también con la educación ciudadana. Consideramos que en ese proyecto de pronto dejamos a consideración de la Secretaría de Gobierno la posibilidad de que se fortalezcan esas salas de atención al usuario.

También creemos que deben fortalecerse las URI que en el sistema acusatorio adquieren una gran fortaleza en tanto la Policía Judicial es la que asume el papel protagónico en investigación. Nosotros como Policía Judicial debemos estar presentes ahí en las URI para conocer de forma inmediata las conductas delictivas e iniciar las labores de verificación, de indagación y de investigación. Por eso dejamos también a consideración de la Secretaría de Gobierno la posibilidad del fortalecimiento logístico de esas URI para hacer eficiente su labor de indagación, de verificación y de investigación de la mano de las unidades que deben realizar acciones de prevención.

Nosotros tenemos también un programa, una unidad especial de fiscalía que opera como centro integral de prevención a la violencia intrafamiliar. Allí estamos trabajando Defensoría, Contraloría, Procuraduría y una serie de entidades, entre las que está el Distrito, para disminuir los niveles de violencia intrafamiliar. Continuaremos con este sistema que también se orienta a través de Futuro Colombia en la labor de prevención en las comunidades. Esta mañana hablábamos también de fortalecer ese trabajo de prevención, en el que podemos trabajar conjuntamente con las otras policías judiciales y con la Policía Nacional porque lo que nos interesa a todos no es solamente sancionar el delito sino prevenir las conductas y sus niveles de contundencia. De igual forma, nosotros aspiramos a una gran inversión en la parte logística para que nuestro sistema acusatorio funcione y no colapse.

Intervención de Paul Bromberg, Exalcalde de Bogotá

El aumento de recursos al componente de seguridad es sustancial. Yo no había pensado intervenir en eso pero me parece enorme ese cambio y no sé si los recursos pueden invertirse eficazmente para producir mejoramiento de los índices, dado el aumento tan alto, de cerca de 10 veces, en ese presupuesto.

Precisamente algunas de las observaciones que voy a hacer van para allá. La primera es una comprobación de un asunto que yo había sospechado y es que el Código de Policía no es un referente de esta administración; eso no es un pecado, no tiene que serlo, pero no lo mencionaron. Yo no estoy muy seguro de si el Código de Policía es un buen instrumento o no es un buen instrumento, pero es interesante que pasa lo mismo que con el Código del 89, que una vez aprobado se murió y tampoco fue un referente. De pronto fue que la administración anterior se equivocó y le jaló a este asunto con tanto esfuerzo, por lo menos con tanta visibilidad pública, y no produjo a partir de ahí nada.

Segundo, no conozco la evaluación juiciosa que se haya hecho del tema de las capacitaciones. Se mencionan dos tipos de capacitaciones que ha venido haciendo el Distrito a ciudadanos en general y la capacitación para la Policía. Yo estuve algo cerca de la capacitación del año pasado para los oficiales de la Policía y pienso que tal vez eso debe replantearse; no conozco la evaluación juiciosa que se hizo sobre el tema pero me daba la impresión de que eso se había agotado, es decir, que hay que pensar algo más sobre el tema; habría que mirarlo con atención.

Esto comenzó en el año 95 y se ha venido haciendo durante mucho tiempo. Hay que pensar si no hay otras formas más eficaces de invertir esos recursos, lo que requiere revisar toda la relación con la Policía y ver qué otras cosas pueden hacerse en esa relación.

Sobre los descriptores que llamaba aquí la colega (Ana Daza), pues sí son descriptores, son índices universales. La tasa de homicidios es un índice universal y por supuesto que los funcionarios públicos que elaboran la política tienen que tener la mayor certeza posible dentro de lo que es evidente, porque en todo caso hay que actuar. Los académicos tenemos todo el tiempo del mundo, los funcionarios públicos no. A veces indagar por las causas es tan demorado y tan dudoso, que el funcionario público se queda con las manos atadas; por eso es que uno trabaja sobre las condiciones de situaciones, porque es lo que se puede hacer y porque la ciudadanía reclama resultados. Sin embargo, también hay que mirar los estudios; hay muchos. Nosotros vivimos de eso y entonces nos gustaría decir que hagan más estudios, pero tal vez conviene hacer un alto y ver qué tanta calidad hay en esos estudios, qué tanta pertinencia, antes de volver a repetir cosas que ya se hicieron. Yo conozco muchos estudios, algunos de los cuales hemos hecho nosotros en la Universidad Nacional, que no tuvieron como efecto cambios en la política. Entonces conviene pegar una replanteadita de eso.

También tenemos líos con las Unidades de Medicación y Conciliación. La Universidad Nacional está metida muy de lleno en algunas comisarías de familia. Los índices que presenta la Secretaría de Gobierno sobre ejecuciones en este tema eran índices de atención a casos. Cuando los investigadores de la universidad y los estudiantes se meten a fondo ven que ningún caso es resuelto, todos son atendidos.

Es un asunto muy difícil porque alrededor de eso hay un problema de cultura que puede requerir 100 ó 200 años de transformación, pero cuando uno mira de fondo los resultados, porque hay universidades que trabajan directamente en eso, ve que hay un conflicto enorme; la persona va a la comisaría, la atienden y dos semanas después el conflicto está igual. Eso conviene mirarlo bien antes de decidir el tamaño de la inversión que se pueda hacer. En todo caso, al ciudadano que quiere una atención del Estado hay que brindársela, pero ahí hay un problema sobre la oferta, la demanda y la eficacia.

Hay un poco de temas que no son proyectos, por ejemplo, no es un proyecto la manera como la Administración se va a relacionar con la Policía. El éxito de la política de convivencia en Bogotá ha sido el trabajo mancomunado de la Policía y la Administración, es decir, lo que hay para enseñarle al resto del país es que desde el año 94 ó 95 la Policía no marcha por un lado y la Administración por otro. Había unos consejos distritales de seguridad todas las semanas, iban los alcaldes locales, a veces iba también el Alcalde Mayor, había una interacción muy cercana entre la manera como las dos venían funcionando.

Sobre ese tema, que no es un proyecto de inversión sino un asunto relacionado con el estilo de gobierno, sería interesante que Carlos José Herrera nos contara qué han pensado, porque repito que es uno de los éxitos más importantes que ha tenido la gestión en Bogotá.

Precisamente, el General García nos cuenta algo que ya los administradores en Bogotá tienen claro, y es que el problema de la seguridad no es un problema sólo de la Policía. En muchos municipios el alcalde se desentiende, pero ese ya no es el caso de Bogotá.

El general García también ha dicho que el desarme produce efectos en Bogotá desde que comenzó a experimentarse en el 96, y no porque el decreto haya sido expedido por el alcalde sino porque la Policía decomisa armas, esa es la clave: que se ha montado alrededor un operativo muy eficaz.

Los maestros hacen lo que les da la gana, los médicos hacen lo que les da la gana, pero la Policía mal que bien atiende, están ahí. Para que nos ayuden con el ahorro del agua están allí; si los necesitamos para que decomisen armas, están allí; ahí están, es el brazo operativo de la ciudad en el tema de la seguridad.

Sobre los derechos humanos hay un asunto que sí es evidente y en el que de pronto la administración le puede ayudar a la Policía: el de la violación de derechos humanos por parte de los cuerpos de seguridad, que es un problema de todo el mundo. Nos gusta que le haya pasado a los Estados Unidos para que se den cuenta los altos oficiales y los generadores de política, que nunca han estado en la calle, que cuando usted presiona a la Policía por resultados, esos resultados pueden a veces estar acompañados de violación de derechos humanos.

Y un problema muy grave que tiene la administración de la Policía es cómo sancionar a sus miembros sin romper en todo caso cierta solidaridad de cuerpo sin la cual no habría cuerpo uniformado.

No veo por qué no hay cámaras muy sencillas, que valen 200 mil pesos, en cada una de las cárceles de las estaciones. Eso es muy fácil y de esa manera se evitan muchos problemas que hay allí sobre violación de derechos humanos. Lo que yo alcancé a conocer es tremendo. Este es un asunto para manejar con mucho cuidado porque se trata es de prevenir y no de sancionar, de advertirle a todos los que participan de eso que a partir de ahora hay una vigilancia y por consiguiente es necesario que la ciudadanía no llegue a ver cosas parecidas a las que vemos que hacen los norteamericanos.

Esos son algunos detalles sobre el tema. A mí en general me parece que la política está bien estructurada, pero confieso que el aumento del presupuesto me asusta, es

demasiado y debería estar acompañado de más garantías de que los índices mejorarán.

Que los índices de homicidio no pretendan rebajarse mucho más, estoy de acuerdo; si no crecen ya es mucho, mantener los índices es un éxito, sobre todo con las condiciones que nos cuentan respecto de la presencia de desmovilizados y el problema de desplazados y todo eso. A mí me da la impresión de que mantener el índice de homicidios en condiciones muy duras ya sería una meta importante. No se trata de conseguir cosas imposibles, se trata de que esto sería un logro de la Administración, en mi concepto, pero podemos discutirlo entre todos.

Intervención de Héctor García, Comandante de la Policía de Bogotá

El doctor Bromberg dijo una cosa realmente muy importante sobre el Código Distrital de Policía. El Código ha sido muy importante en el trabajo que venimos haciendo en la Policía y nos ha dado herramientas fundamentales porque trabajar en aspectos contravencionales es trabajar también en la disminución de la parte criminal, pues el contraventor está muy cerquita de ser un delincuente, es como abrir la puerta y pasar.

En el 2003 –y esta es una cifra que tengo fría porque no está como la queremos nosotros, un poco digerida– se presentaron o se conocieron 32.818 contravenciones hasta el mes de abril. Y durante este año se han conocido, en el mismo periodo, 110.090 contravenciones, es decir, tenemos una variación positiva de 77.272 contravenciones más, para un total de 235.5% ciento. Eso quiere decir que el Código de Policía está en plena vigencia. Lo estamos aplicando porque es un Código bueno y nos da las herramientas a la Policía para poder trabajar en este campo.

Intervención de María Fernanda Sánchez, Coordinadora Proyecto Bogotá Cómo Vamos

Creemos que es un logro que la ciudad cuente con una variedad de indicadores que presentan las tendencias delictivas, de los últimos años. Es un resultado importante que no debe perderse así aún no contemos con los marcos interpretativos para conocer sus causas. Por nuestra parte, es necesario seguir contando con estos indicadores de ciudad que se suman a los de otros sectores para aproximarnos a los cambios en la calidad de vida de los habitantes de Bogotá. A partir de estos datos, la academia o los consultores pueden derivar estudios interpretativos.

En este contexto y revisando las tasas de no denuncia, más allá de la discusión de la utilidad de estos datos, lo cierto es que la ciudadanía no denuncia por fallas en el sistema y esto es una puerta grande para la impunidad, además es un síntoma claro de falta de confianza en las instituciones. Por ello, desde el Proyecto creemos que es importante que esta problemática se tome en cuenta en la política de seguridad del actual gobierno distrital.

Por otra parte, tenemos una inquietud sobre la política de seguridad de ciudad – región. De alguna manera toda la propuesta del plan está cruzada por el componente de ciudad – región pero en las propuestas que se han hecho en seguridad aún no se ha dicho nada de esto y el Plan debería tener algunos elementos sobre el tema, dado que la problemática de seguridad de la región fue uno de los determinantes de que la ciudad entrara a proponer la consolidación de esta figura de ciudad – región.

El otro punto es el de desplazamiento. Oyéndolos a ustedes uno está mucho más tranquilo porque sí están pensando en acciones más eficientes para el tratamiento de las poblaciones desplazadas. Sin embargo, no deja de ser algo agresivo que en el Plan aparezcan con el mismo estatus que los reinsertados. En el Plan hay toda una política de pobreza y de atención a las poblaciones vulnerables y, sin embargo, allí no se mencionan, dice el Subsecretario, para no diluir esta población entre todos los demás pobres, pero sí sería conveniente que se hiciera explícito que estas poblaciones también serán tratadas en el frente de mitigación de la pobreza y la vulnerabilidad. Además, si la Administración va a trabajar a nivel de localidades este tema, es una posibilidad para saber cuántas personas son las desplazadas, al menos en las localidades de emergencia social, ya que los registros oficiales pueden ser sólo el 10% del total de la población desplazada en la ciudad.

Responde Carlos José Herrera, Subsecretario de Convivencia y Seguridad, Secretaría de Gobierno Distrital

Voy a responder un poco en desorden; si me llega a faltar algún tema, me dicen después. Sobre el sistema de información, nosotros estamos absolutamente convencidos de que es una conquista real de la ciudad y lo que hay se mantiene integralmente. Eso es algo que queda absolutamente claro. Lo que planteamos es que es por completo insuficiente, muy insuficiente, y entonces queremos darle la complejidad que habíamos señalado al principio.

Podríamos discutirlo muy largamente, pero no es este el momento. Si solamente decirlo puede tranquilizar un poco, este proyecto de ampliación del sistema unificado de información sobre seguridad no tiene ningún tufillo academicista; no estamos tras la indagación de la última de las causas, pero absolutamente para nada, no; vamos a buscar información cuantitativa y cualitativa que nos sirva de instrumento preciso para la fijación de políticas públicas. Y sí necesitamos discutir información cualitativa, y sí necesitamos construir indicadores, y sí necesitamos ser capaces de cruzarlos.

Si en algo contribuye a tranquilizar, no estamos haciendo una indagación abstracta por las causas o haciendo un ejercicio intelectual para ver qué viene haciendo, por qué los raponazos ni nada por el estilo. Somos plenamente conscientes de la urgencia de desarrollar y adoptar políticas públicas y justamente porque los indicadores o descriptores que actualmente existen no sirven para eso, no son suficientes.

Cuando discutimos el incremento de homicidios, por medio de una labor muy interesante con la Policía logramos entender qué cosas habían pasado en concreto, porque los datos no nos daban la posibilidad de concluir eso. Se concluyó gracias a la información de la Policía y a mil actividades más, pero no por los datos. Así que necesitamos complejizar el sistema y desarrollarlo, de verdad, repito, insisto, sin ninguna intención academicista porque es que si fuera así sería terriblemente peligroso. Yo quisiera que no quedara flotando en el ambiente esa idea porque uno puede decir: es que si se van a poner a indagar sobre las causas de lo divino y lo humano, pues sí sería terrible, pero no es así.

El doctor Jerónimo Castillo hablaba sobre el respaldo de las zonas seguras y es algo que vamos a continuar apoyando. Creemos que hay que darle la atención que está contenida en el convenio y consideramos que sí es posible.

No me detuve en lo de ciudad - región. El plan maestro de seguridad, defensa y justicia, aún cuando creemos que es susceptible de ser modificado en algunos aspectos, está hecho en el contexto de ciudad - región. En general, el marco de la política y todo el equipamiento y las cuestiones que de ahí se derivan están hechas con la orientación de ciudad y su contexto regional de manera bastante específica.

Sobre desplazados, creo que quedó más o menos claro que no es una política y que no equipara a desplazados con reinsertados. Eso es una buena decisión. El tema de desplazados se enfoca desde una perspectiva de derechos humanos con el carácter de actividades complementarias, de manera muy precisa. Una parte importante del aumento presupuestal tiene que ver con desplazados, que no tenían nada en el presupuesto históricamente, salvo unos centavos para el mantenimiento de la Unidad de Atención Integral, que era nada, pero para el desarrollo del programa no había recursos.

El Código de Policía no lo mencioné, pero sí está. Hay una labor que continúa ahora que es la apropiación por parte de la ciudadanía y está contemplada como uno de los programas que se mantiene a cargo del Fondo de Seguridad y Vigilancia.

Ahora, si queremos indagar por la posición de la actual administración en relación con el Código, ese es otro tema. Yo le puedo decir que la actual administración tiene reservas sobre algunos puntos del Código y creemos que pueden ser susceptibles de ser reformados en algunos aspectos específicos; pero no es ni una política de desconocimiento ni un supuesto de que el Código en general no sirve. En su momento, después de que pase la construcción del Plan de Desarrollo, vamos a ir al Concejo a proponer unos ajustes específicos al Código de Policía y para hacerlos vamos a desarrollar las actividades de concertación que deben desarrollarse al respecto, porque obviamente no puede ser simplemente lo que a la administración se le ocurra. Tenemos claro que se desarrollaron numerosísimas actividades de concertación para hacer el Código, pero nunca nada sale perfecto y eso no es una cosa muy complicada.

Sobre el 123 es una decisión política de la administración sacar adelante el trabajo al respecto con la Cámara de Comercio y la Policía. El día 24 de mayo tendremos el principal insumo para los términos de referencia de citación, derivados de un estudio que la Cámara de Comercio ha contratado con una firma española. Será sometido al escrutinio de un alto comité que va a ser creado la próxima semana por el Alcalde Mayor con participación de todas las instituciones del Distrito, la Cámara y muchas instituciones que tiene que ver con el tema. Va a ser muy amplio para que vigile todo el proceso, conceptúe técnicamente y pueda ser llevado a la discusión en unos términos más rigurosos. Esto lo digo con mucho respeto por el trabajo que se hizo antes, que es lo que estaba contemplado en los proyectos que se hicieron en el pasado.

Coincidimos en que hay que hacer estudios de desplazamiento de delitos; eso es una cosa importante para orientar cuáles pueden ser finalmente las metas.

Las salas de atención al usuario tampoco las mencioné detalladamente, pero ese es un proyecto que está avanzando rápidamente. El lunes tenemos una reunión para conseguir un acuerdo al respecto y hay destinados recursos de la Administración Distrital para eso. Está avanzando más rápido y va a estar antes que el Plan de Desarrollo.

Sobre el aumento del presupuesto, agrego un dato más. En los tres años anteriores a 2004, o sea, 2001, 2002 y 2003, el presupuesto fue mucho más grande por un crédito del BID de 10 millones de dólares, que al precio de hoy serían algo así como 9 mil millones de pesos, que sumados a los 2 mil y pico da un histórico de 12 ó 13 mil millones de pesos para estos tres años. Eso se bajó abruptamente en el 2004, cuando prácticamente desapareció toda la inversión de seguridad y convivencia, que volverá a subir para el próximo año a 27 mil y pico o 28 mil millones, que es el dato que yo he dado. Luego la preocupación no debe ser tan grande.

Hay unos programas nuevos como la atención a desplazados, con un promedio de 8 mil millones de pesos anuales que vamos a ejecutar en conjunto con diferentes instituciones del Distrito, como el Departamento Administrativo de Bienestar Social, la Secretaría de Educación y la Secretaría de Salud. Así que no cabe un pánico, digámoslo así, sobre la imposibilidad administrativa de ejecutar ese presupuesto, porque se tiene esa cuestión más o menos planteada.

También hay un incremento del orden de 2 mil o 3 mil millones de pesos para las acciones de resistencia civil, que son nuevas pero tienen una aplicación muy específica. Y hay incremento de presupuesto para algunas cosas que realmente eran simbólicas: el sistema de información tenía 100 millones al año desde que se compraron todos los equipos, y así nadie hace nada, ni siquiera media investigación de las muchas que se han hecho.

Yo de verdad creo que mirando en esa perspectiva es mucho más tranquilizante la acusación sobre las posibilidades de ejecución presupuestal. Nosotros ya hicimos el correspondiente estudio sobre el incremento de personal que se necesitaría en la Secretaría de Gobierno y realmente no es muy grande. Es más o menos pequeño por este tipo de cosas que yo señalo y que me parece que son importantes.

Sobre las comisarías de familia, si el problema es de casos atendidos o casos resueltos es una preocupación en la que coincido plenamente, y con eso no estamos descubriendo el agua tibia. El traslado de las comisarías de familia al Departamento Administrativo de Bienestar Social pretendía cierta unidad de materia entre el tema que trataban las comisarías y el tema que trataba el Departamento Administrativo de Bienestar Social, de tal manera que se pudiera potenciar la capacidad de las comisarías de familia para que los casos que pasaran por ella no fueran simplemente casos atendidos.

En varias reuniones que hemos hecho recientemente con el Departamento Administrativo de Bienestar Social para estudiar la situación de las comisarías de familia y repasar algunos de los múltiples estudios que se han hecho desde la actuación de la Universidad Nacional al respecto, hemos analizado unos informes en relación con la variación de caso atendido, caso resuelto y las políticas que el Departamento Administrativo de Bienestar Social debe tener al respecto. Pero es una cosa muy puntual que incluso se sale específicamente de este componente y habría que encontrar la respuesta en conjunto con otros actores.

Sobre el tema de denuncia yo quiero confesar que está poco trabajado, pero tenemos una partida en el presupuesto de cambio de hábitos culturales y trataremos de desarrollar unos proyectos, vamos a precisar porque eso está desarrollado brevemente y yo no quiero inventar.

Y por último, sobre el trabajo mancomunado entre Policía y Administración. El éxito de la política de Bogotá son varias cosas, una de ellas y fundamental es el trabajo mancomunado entre la Policía y la Administración; pero además es la sistematización de los datos, es la planeación, es la institucionalización de las personas o del sector que desarrolla la política de seguridad y convivencia, es el desarrollo de la política de cooperación interinstitucional, son las políticas de transformaciones culturales. Y una bisagra clave es la relación entre la Policía y la Administración.

Perdonen si le doy un matiz un poco polémico al asunto, no quiero ni siquiera que parezca agresivo, pero es que se trata con una simpleza impresionante. La relación mancomunada entre Policía y Administración no se mide por los Consejos de Seguridad que se realicen. No sé durante la administración del doctor Bromberg, pero al menos en la última época eran mensuales, no semanales. Nosotros tenemos en este momento cuatro meses y medio de administración y hemos realizado tres. El martes hay citado uno.

Si hacemos indicadores de esos fijos hay no sé cuanto por ciento menos de Consejos de Seguridad, pero el problema no es ese, el problema es la fluidez real que existe entre el mando de la Policía y la Administración Distrital. Como lo ha planteado claramente el General, existe fluidez, existe acuerdo, existe trabajo sobre cada uno de los puntos que son necesarios, nos escuchamos, hemos logrado desarrollar una relación de respeto mutuo muy importante, respetando los fueros operativos de la Policía Nacional como algo que es absolutamente fundamental, respetando su injerencia en las decisiones de ejecución presupuestal de una parte sustancial del Fondo de Vigilancia y Seguridad, como debe ser, y desarrollando hasta las relaciones personales que conviene desarrollar.

En eso yo creo que el trabajo es altamente positivo. Sobre lo que llamo poderosamente la atención es que puede haber varios estilos de hacer eso y no necesariamente tiene que hacerse con un estilo. Eso no significa que no sea una política ni que no se esté logrando. El señor Alcalde tiene la mejor opinión sobre la fluidez que se ha logrado en la relación con la Policía y muy particularmente porque esto ya es una cosa de personas, en concreto entre el propio general García y el señor Alcalde.

Una última cosa es sobre la concepción del tema, pues subyace en el país una discusión importante en relación con la forma en que se encara el tema de la seguridad en Bogotá. O es la política de seguridad de Bogotá una política de convivencia y por consiguiente una política que debe ser tratada esencialmente en su operatividad por la Policía Nacional, sabiendo todas las acciones incluidas, las proyectivas y las sociales que desarrolla la Policía Nacional, o es la política de seguridad hoy una política de orden público y por consiguiente en términos generales y más o menos esquemáticos lo que sigue debe ser la militarización de Bogotá.

Esa discusión está en curso en el país, eso es una cosa concreta. Y la Administración Distrital toma partido en ese proceso diciendo que es un problema de seguridad y convivencia, un problema que debe estar fundamentalmente a cargo de la Policía Nacional, con toda la coordinación interinstitucional con las otras instancias y naturalmente con el Ejército para que éste desarrolle las funciones que al respecto le corresponden en los asuntos de defensa y en la vigilancia del perímetro de la capital.

Creemos que no se debe cambiar el esquema, que se debe mantener la situación que existe actualmente y que debe haber el reconocimiento de una situación difícil, aunque muy pequeña y a años luz de parecerse a la comuna 13 de Medellín, por ejemplo. El reconocimiento de la existencia de agentes del conflicto armado interno en Bogotá y la expresión en la ciudad de cuestiones derivadas del conflicto armado interno no quiere decir que se suponga o se tienda a suponer que el tratamiento de la seguridad en Bogotá es un tratamiento de orden público. Ese es un punto que es absolutamente fundamental y, claro, lo quería dejar para el final, para rematar. En ese sentido hay pleno acuerdo entre la Policía Nacional, la Policía Metropolitana en

particular y la Administración en un trabajo mancomunado, aceitado y muy positivo al respecto.

Intervención de Luis Hernán Ocampo, Asesor de la Representante a la Cámara por Bogotá Gina Parody

En Bogotá siempre se ha hablado de que la ciudad necesita como un Ministro de Comercio Exterior para que promueva la ciudad por fuera. A finales de marzo de este año salió un estudio sobre calidad de vida en varias ciudades de Latinoamérica y se decía que Bogotá perdió algunos puestos. La persona encargada de presentar el estudio decía que los perdió por el tema de seguridad y nombraba el caso particular de El Nogal de hace un año. Entonces yo quería saber si la Subsecretaría de Seguridad trabaja en algún punto para mejorar esa percepción de seguridad de la ciudad a nivel internacional.

Responde Carlos José Herrera, Subsecretario de Convivencia y Seguridad, Secretaría de Gobierno Distrital

Nosotros vamos a aplicar los mismos instrumentos para la percepción de seguridad, que se venían utilizando. Suponemos que pueden sufrir alguna transformación con todas estas cuestiones que hemos planteado, pero no queremos improvisar y decir que hay que cambiar algo porque aún no tenemos establecido técnicamente en qué consiste. Pero este tema sí está incorporado y está previsto mantener lo que se ha venido desarrollando hasta el momento, sobretodo si se considera que el Plan establece una política de competitividad y atracción de la inversión extranjera.

Intervención de Héctor García, Comandante de la Policía de Bogotá

En la parte de tránsito los medios de comunicación y la gente se acostumbraron a decir y escuchar que la Policía solo trabaja durante el pico y placa, pero resulta que en lo que llevamos de este año se han hecho 297.744 comparendos, mucho menos que el año pasado, y de esa cifra solo el 8 por ciento se han aplicado a pico y placa. Yo le he venido diciendo a los medios de comunicación que no repitamos como el loro lo que escuchamos, sino que realmente le preguntemos a las fuentes qué es lo que viene pasando con esto.

Es importante ver que esa percepción a veces es porque no hay información oportuna y de pronto hasta nosotros tenemos la culpa porque no tenemos realmente la cultura de estar diciendo lo que hacemos y presentando las cosas como son. Excúsenme lo que voy a decir, pero es que no tenemos esa forma de ser pantalleros, de estar a toda hora diciendo cosas. Por eso es bueno tener también esas fuentes que llegan directamente a la comunidad para decirle exactamente qué es lo que está pasando con los temas. Yo pienso que la Administración Distrital aquí y en la parte de seguridad, que encabeza el doctor Herrera, tiene la conciencia de divulgar este tipo de temas permanentemente por unas fuentes muy serias.

Por otra parte, la tarea que viene cumpliendo la Fiscalía en la parte de judicialización es muy importante. Que se haya disminuido la delincuencia en Bogotá, que se venga disminuyendo, es también tarea de la Fiscalía que se ha preocupado por judicializar, porque entre más judicialicemos, entre más metamos los delincuentes a la cárcel, menos delincuentes hay en la calle y ocurre lo mismo que el desarme, entre más armas decomisemos menos homicidios o atracos se van a presentar.

Intervención de Paul Bromberg, Exalcalde de Bogotá

El academicismo en el tema de seguridad no tenía que ver con lo que había dicho Carlos José Herrera sino con otras cosas que había escuchado. Yo creo que hay aspectos no estudiados en las síntesis que tenemos. Cuando nosotros entregamos al observatorio urbano, lo que es el sistema unificado de información de violencia y delincuencia, creo recordar que por cada homicidio había 50 descriptores y eso nunca se analizó. Había muchos más datos que lo que se hacía con esos datos y en eso hay muchas cosas para analizar. El asunto es que la mayoría de las veces si nos vamos a lo más profundo de las causas y terminamos en la pobreza, no quedamos en nada porque no está en manos del Distrito hacer ricos a los bogotanos.

Segundo, un tema que usted mencionó y que nosotros conocemos en detalle porque hicimos la investigación sobre las fuentes que nos dieron la necesidad de reformar el Código de Policía, es que las inspecciones de Policía son un desastre. Casi no es inversión lo que se necesita, sino que hay un problema aterrador de flujo de información. Le preguntamos al Subsecretario de Seguridad Hugo Acero, cuando estábamos haciendo la investigación, qué dato suministrado por las inspecciones de Policía se utilizó para diseñar el Código de Policía, y me dijo que ninguno. Le pregunté: ¿pero lo tienen? Y nos dijeron: sí, los tenemos.

Esos datos llegaban desde las localidades a la persona que se encargaba de analizarlos, pero toda esa riqueza que eran todas las contravenciones que aparecían registradas en la inspección de Policía, la señora las reducía a un solo dato: el número de contravenciones. Y toda la riqueza de información para políticas públicas la borraba con una "t", y ya. Es decir, a pesar de que la ciudad ha ido mejorando, era aterrador eso.

Luego comenzamos a mirar el tema de procedimientos de policía y la Veedora Distrital nos dijo: nosotros abandonamos el trámite en el Concejo; la Veeduría se salió cuando el Concejo decidió saltarse el tema de procedimientos y dejar los procedimientos anteriores.

O sea que hay un poco de tremendas cosas en las cuales el ciudadano no tiene el apoyo de la justicia local, que debe ser oficial y no conciliación, pues no es que si a mí me roban 100 pesos en la calle, partimos 50 y 50 con el ladrón. Es que el Estado debe defender es al débil y eso no está ocurriendo en las inspecciones de Policía. Ese

es un tema en el que no es mucha la inversión que se requiere, sino comenzar a prestarle atención. La administración anterior creo que lo dejó bastante de lado.

LA POLÍTICA FINANCIERA DEL PLAN DE DESARROLLO

Mesa de Trabajo Bogotá Cómo Vamos

Presentación de Pedro Rodríguez, Secretario de Hacienda del Distrito

A continuación les vamos a presentar los elementos fundamentales de la estrategia de financiamiento del Plan de Desarrollo para el período 2004 – 2005; es decir de los cuatro años de gobierno y uno de transición. En primer lugar, vale la pena repasar una serie de información sobre aspectos sociales y económicos de Bogotá como marco de referencia.

De acuerdo con el DANE, con la población de la ciudad es de 6.8 millones de habitantes y para el 2005 seremos cerca d 7.1 distribuida entre 3.7 millones de mujeres y 3.4 millones de hombres. El crecimiento del PIB distrital para el 2004 se estima en 3,9%, por encima del nacional de 3,8%, siguiendo la tendencia de los últimos años, a excepción de 2003. Los sectores de mayor participación en el PIB son: servicios con 23,2%; inmobiliarios con 17,5%; industria con 15,2%; comercio con 12,0%; sector financiero con 10,5% y transporte y comunicaciones con 9,5%.

En el mercado laboral, la tasa de desempleo de Bogotá llegó a 14,9%, mientras que el promedio de las principales ciudades fue de 14,7%, presentando en los dos casos una tendencia decreciente desde el año 2000. De acuerdo con la actividad económica, los sectores de mayor ocupación son: el comercio con 27,7% seguido por los servicios comunales, sociales y personales con 26,7% y el sector industrial con 19%.

De acuerdo con los indicadores de pobreza, el porcentaje de pobres e indigentes ha aumentado en lo últimos años, aunque el indicador de necesidades básicas insatisfechas haya caído. Esto se explica si se tiene en cuenta de que, a pesar de que la prestación de los servicios ha ido incrementando sus coberturas, la crisis del sector productivo y laboral ha afectado el nivel de ingresos de los hogares bogotanos, afectando su capacidad adquisitiva y de acceso a las bienes y servicios básicos.

Vale la pena anotar como logros importantes, el incremento de la cobertura en educación que se ha logrado gracias al esfuerzo oficial, dado que mientras éste ha incrementado los cupos educativos, el sector privado ha disminuido su participación, generando un desplazamiento de estudiantes al sector público. Por otra parte, otro resultado importante es el decrecimiento continuo de la tasa de homicidios desde hace 10 años. En las estadísticas de la Revista Americana de Economía, se destaca la tasa de homicidios de Bogotá del año 2000 de 28 casos por cada cien mil habitantes, mientras que Medellín registra 184 y Washington 62.

Realizada esta breve revisión de contexto en el que se desenvuelve la ciudad, paso a presentar la estrategia financiera del Plan de Desarrollo Bogotá sin Indiferencia, el cual es la base del versión que próximamente se presentará al Concejo de la ciudad.

La primera estrategia tiene que ver con la generación de ingresos y control de la evasión y morosidad; es decir, los nuevos ingresos provendrán en esta estrategia de una mayor control a la evasión y elusión puesto que el Plan de Desarrollo no tiene involucrados nuevos impuestos pero todos pagan, en consonancia con lo que se trabajó durante la época de campaña, en el ejercicio del programa de gobierno. Por eso hablamos del fortalecimiento de fiscalización a partir de acciones persuasivas y coactivas dentro de lo que la normatividad permite a la Secretaría de Hacienda e igualmente a la Dirección de Impuestos.

Se va a tener una serie de información pertinente para poder adelantar este tipo de ejercicios, construyendo universos de referencia. Vamos a incrementar los operativos que tienen que ver con fiscalización, y se va a incorporar al sistema de información tributaria a los contribuyentes que no cumplen con sus obligaciones; es decir que vamos a mejorar los sistemas de información. Para ello se van a cruzar con otros sistemas de información de otras instituciones o entidades que sirven de control, inclusive del mismo sector financiero.

En ese sentido hablamos de suscribir convenios con la Superbancaria para el intercambio de información; vamos a adelantar también una serie de auditorías especializadas como para el caso particular de impuestos como el de Industria y Comercio. Igualmente vamos a adelantar o fortalecer convenios con instituciones como la DIAN, y Notariado y Registro para que a través de éste tipo de pruebas de información podamos mejorar este plan antievasión.

Se va a reorientar la gestión de cobro en el sentido precisamente de adopción de protocolos para clasificación de la información de cartera ya que lo que últimamente se ha actuado sobre la cartera que está a punto de vencer términos. En ese sentido vamos a buscar no solamente adelantar gestión sobre esa cartera sino también sobre la cartera reciente. Vamos también a adelantar una serie de instrumentos como manuales para el control y la ejecución de obligaciones morosas e implementar alguna serie de normas que permitan a los contribuyentes ponerse al día, dándoles plazo de pagar los intereses de mora (que en el caso particular de este año vencen en éste mes de abril).

Dentro de estos elementos también tenemos el saneamiento de la cartera con base en normas como la ley 716 del 2001 y se va a desatrasar la gestión de las deudas viejas como cartera de emergencia (ya mencionamos eso) dependiendo de los plazos de los términos. Vamos a trabajar con centrales de riesgo como elemento coercitivo y optimizar el recaudo de algunos impuestos como en el caso de la Sobretasa a la Gasolina ya que hay algunos datos cifras de problemas de evasión o de contrabando

y en eso ya hemos venido trabajando con personal de ECOPETROL y de otras instituciones de seguridad y de policía.

En segundo término, proponemos el fortalecimiento de la administración tributaria para mejorar y fortalecer el modelo de atención y diversificación de alternativas de pago para los contribuyentes para que se les facilite cumplirle a la ciudad. También es importante la consolidación de un sistema de información tributaria que considere la cuenta corriente del contribuyente, como soporte de la gestión tributaria. Es importante también, entre todas estas estrategias, crear herramientas tecnológicas y jurídicas para el monitoreo de los impuestos así como descentralizar la atención tributaria en los supercades, no solamente en el Supercade que existe actualmente sino también en los dos Supercades que se harán este año y durante todo el período de gobierno tenemos otros 4 ciudad. Estos sumados con los 11 Cades que ya existen y el trabajo conjunto que vamos a adelantar con todas estas instituciones, la idea es cada día acercar también la información y la atención tributaria a los contribuyentes a nivel local.

La actualización de bases gravables es nuestro tercer frente de acción con el propósito de aumentar y ser mucho más precisos en todos estos procesos de actualización de bases gravables como la catastral, donde todo propietario pague lo que corresponde, al igual que otras bases como el caso mismo de lo de vehículos que esperamos que el Ministerio de Transporte afine con el apoyo de la Secretaría de Hacienda un poco más todo este proceso de actualización y se evite la dificultades como que se presentaron recientemente en las que por cambio en unas resoluciones se modificó lo establecido para el pago de este impuesto el año anterior y llevó a que la Secretaría de Hacienda tuviese que desplazar un gran operativo para poder atender muchas de las reclamaciones, quejas e inquietudes de los contribuyentes. Entonces, en ese sentido vamos a trabajar fuertemente en actualizar y mejorar todos esos procesos de las bases gravables para cada uno de los impuestos, acercando (repito) la administración a los contribuyentes.

La otra estrategia tiene que ver con el acuerdo con los gremios y la ciudadanía a través de lo que hemos denominado un Pacto por el Tesoro, para lo cual vamos a organizar y celebrar los Consejos Tributarios Locales, generar incentivos de pago y fortalecer programas de cultura ciudadana. La idea es ir periódicamente a las localidades para que la Secretaría de Hacienda y la misma Dirección de Impuestos se acerque a las localidades y sus barrios para informar y resolver las inquietudes de los contribuyentes, en el marco de la política de la Alcaldía Mayor de acercar la administración al ciudadano. Mañana comenzamos con Ciudad Bolívar con un despliegue de todas las entidades y, en particular, de la Secretaría de Hacienda con todos los servicios y, en especial, con lo que hace referencia a lo tributario.

Los programas de incentivos a las localidades basados en la gestión y recuperación de recaudo, ya que recordemos que el 10% de los ingresos corrientes se va a las localidades y queremos acordar algunos planes para trabajar conjuntamente con

éstas e incrementar los beneficios con un mayor esfuerzo de aumentar el recaudo de estos ingresos corrientes, particularmente, de los impuestos. Para fortalecer los programas de cultura tributaria buscamos trabajar con los gremios, empresarios y las comunidades, para que los contribuyentes cumplan oportunamente con sus obligaciones. En ese sentido estamos afinando unos planes de un trabajo conjunto y divulgación, como el que ya iniciamos con Fedelonjas en el caso del impuesto predial.

La Reglamentación y cobro de otros ingresos es otra de las estrategias. Vamos a poner en marcha, desde este año, el cobro de impuestos como el de la publicidad visual dándole cumplimiento al acuerdo ya aprobado por el Concejo en este sentido, al igual que el cobro de la participación en plusvalía para el cual ya hemos adelantado gestiones con el gobierno nacional, particularmente con el Ministerio del Medio Ambiente, en el trabajo de organización y cobro de la plusvalía. El Distrito ya tiene también el decreto que reglamenta el cobro de la plusvalía y en ese sentido ya estamos en este semestre iniciando el cobro de la participación en una serie de proyectos ya identificados conjuntamente con Planeación Distrital y Catastro.

En materia de otras gestiones que, igualmente, tenemos contempladas se destaca la de no propiciar exención y tratamientos preferenciales de carácter tributario. Se va a revisar el sistema de valorización que actualmente existe para que sea más eficiente y equitativo como parte de un trabajo que adelantaremos conjuntamente con el IDU. Eso en lo que tiene que ver con los aspectos de carácter tributario de buscar una generación de ingresos y un fortalecimiento en la gestión antievasión.

También vamos a adelantar un trabajo y una gestión de recursos nacionales. En ese sentido buscamos cofinanciar algunos proyectos estratégicos de la ciudad. Ya hemos adelantado gestiones también con el gobierno nacional para ello. Hay algunos proyectos de cofinanciación en el caso particular de la preocupación que existe sobre la sismoresistencia de muchas instituciones, en especial, de los planteles educativos. También hay proyectos como convenios interadministrativos de beneficio para Bogotá y la región; nos interesa que haya recursos para la región dado que se tiene entendido que dentro de los diversos factores que han llevado al crecimiento de la pobreza en la ciudad tiene que ver con la migración de mucha población pobre y se espera que en la medida en que la región se fortalezca y crezca, haya alternativas de empleo y otra serie de oportunidades para la población en los diversos municipios de la región, no solamente en Cundinamarca sino también en Tolima, Boyacá y Meta.

En la concertación de criterios públicos y privados para la regionalización de políticas; que permiten el uso de instrumentos de financiamiento nacional, estamos buscando que varios de los programas y proyectos nacionales también tengan en cuenta la región al igual que el sector privado y en ese sentido se considera que vamos indirectamente también a conseguir recursos para financiar proyectos además de buscar y de evitar que haya una disminución en las transferencias que hoy en día tiene la ciudad a través del sistema general de participaciones y que, por el contrario, se dé un crecimiento real de éstas transferencias.

Otro elemento de la estrategia financiera tiene que ver con la redistribución del gasto y la equidad en la inversión, dando continuidad a estos esfuerzos aunque no se espera que se vayan a conseguir una gran cantidad de recursos ya que en los últimos años se ha venido avanzando en estas políticas de austeridad en el gasto. Sin embargo, se mantiene y por ello hablamos de unas políticas de responsabilidad en la destinación del gasto para darle sostenibilidad a una ciudad moderna y humana y mantener la estabilidad de las finanzas de la ciudad, así como fortalecer el talento humano o los recursos humanos de todas y cada una de las entidades y fortalecer la política de austeridad repito en el gasto publico tanto en funcionamiento como en inversión.

En la asignación de los recursos, es prioritario disponer de recursos al cubrimiento de los gastos recurrentes de las inversiones realizadas o sea que busquemos darle sostenibilidad a lo que ya existe como en el caso mismo de las inversiones que se adelantan en planteles educativos que implica todos los gastos ligados con la nomina de docentes o todo lo que va obviamente de la mano del funcionamiento y de la operación de planteles educativos por ejemplo. También es necesario priorizar algunos recursos hacia la inversión social, de una red de recursos disponibles que tiene alguna movilidad; la idea es prioritariamente destinarlos hacia esa inversión social, pero ello no quiere decir que se descuide o que no se le va a dar sostenibilidad a los demás sectores.

En este contexto, también es necesario analizar los recursos que tienen que ver con nuevos proyectos de infraestructura para que igualmente vayan ligados con la ampliación de coberturas pero a su vez que tengan la sostenibilidad o que se tengan los recursos que le permita garantizar esa operación y funcionamiento hacia un futuro. En los gastos recurrentes hay algunos financiados por unas fuentes inflexibles como en el caso particular de la nómina de salud y educación que están financiados con el sistema general de participación y no se le puede cambiar de destino a ese tipo de recursos. Pero como esos recursos del sistema general de participación no son suficientes para cubrir los gastos recurrentes hemos tenido que recurrir a una serie de recursos flexibles o recursos propios del Distrito para completar la financiación de esos gastos recurrentes.

Mientras que hay otra serie de gastos no recurrentes como el caso de la construcción de algunas vías que de todas maneras algunas de ellas están financiadas con recursos inflexibles como en el caso de la Sobretasa a la Gasolina que tiene una distribución ya definida. Sin embargo hay otra serie de vías que se han financiado con los mismos recursos que sí pueden ser flexibles como algunos recursos del crédito o recursos del Distrito y en ese sentido la idea es hacer el mejor manejo de ese tipo de distribución entre lo que son los gastos recurrentes o no recurrentes con las fuentes de financiación flexibles o inflexibles.

Ahora en materia de endeudamiento y a partir de la deuda queremos adelantar un nuevo endeudamiento que en este momento esta alrededor de unos 2 billones de pesos (pesos constantes del 2004), cuya consecución va de la mano de adelantar y darle cumplimiento al programa de iniciación y colocación de bonos de Bogotá. En el presente año ya hemos colocado 105 mil millones de pesos en una primera emisión y colocación de 20 mil millones de pesos que tenían que ver con sustitución de deuda y acabamos de colocar 85 mil millones de pesos para nueva inversión dentro de este programa. En todo caso, el Distrito mantendrá la buena calificación de riesgo, la acreditación actual como la de Duff and Phelps en la calificación triple A así como en el resto de calificaciones. También se van a gestionar recursos de crédito con la banca multilateral; en este caso ya hemos venido adelantando conversaciones con algunas misiones del Banco Mundial, el BID y Corporación Andina de Fomento para efectos de financiar algunos proyectos específicos y estratégicos de la ciudad, al igual que algunos recursos con la banca comercial interna y externa. Lo que si estamos buscando es que la prioridad esté dentro de lo que es la emisión y colocación de bonos y la banca multilateral.

En lo que tiene que ver con operaciones de sustitución y efectos de mejorar el perfil de la deuda, vale la pena recordar que en el año 2006 tiene un crecimiento importante sin que se pongan en riesgo las finanzas de la ciudad ni sus indicadores. En dicho año se vence el pago la cotización de unos bonos del año 2001 que estaban a 5 años de 100 millones dólares, lo cual implica un crecimiento importante del servicio de la deuda y en ese sentido estamos desde ya trabajando en una serie de operaciones de sustitución, de tal forma de que podamos recomponer la estructura de plazos y de tasas de interés y reducir los costos financieros para efectos de que ese año sea manejable, sin que se presente ningún tipo de problemas.

En la proyección de los indicadores de endeudamiento como el de capacidad de pago que es de intereses sobre ahorro operacional cuyo techo es el 40% no se va a superar el 15% o va a estar alrededor del 15% (entre el 14 y el 16%), lo cual da un margen bastante amplio sobre el techo del 40% que establece la Ley 358, incluyendo las operaciones de crédito en el orden de los 2 billones de pesos que ya hice alusión.

Vale la pena también anotar que si comparamos o hacemos la operación con las amortizaciones de los créditos que se van a adelantar en estos 5 años, esas amortizaciones son del orden de 1.9 billones de pesos lo cual da un endeudamiento neto de 100 mil millones de pesos, que en algunos términos técnicos es una especie de "roll over" entre lo que amortizamos y los nuevos créditos que vamos a tener desembolsados. En ese sentido estas gestiones son muy razonables y no van a darle un crecimiento importante ni a la deuda ni al saldo de la deuda que hoy en día tiene la ciudad, y en ese sentido los indicadores como el que acabo de mencionar se mantienen muy por debajo del techo de ley.

El otro indicador que tiene que ver con el endeudamiento que es el saldo de la deuda sobre ingresos corrientes cuyo techo es el 80% que tuvo su máximo valor hacia el

año 2002 que fue el 75-78%. Las proyecciones que hemos realizado, incluyendo las operaciones de crédito que ya les he mencionado, estaría entre el 55-65%, también por debajo del techo del 80%.

En materia del manejo de los pasivos pensionales, se prevén una serie de estrategias de ahorro que permitan que se vaya alimentando el Fondo de Pensiones Públicas para autofinanciar el pasivo pensional conjuntamente con FONPET, de tal forma que se cuente con unos recursos que en el mediano y a largo plazo permitan el cumplimiento de este tipo de obligaciones pensionales, tanto en lo que tiene que ver con las mesadas como en la redención de los bonos.

También se ha previsto en la estrategia financiera del Plan, acciones de cofinanciación y participación local. Esto significa adelantar gestión conjunta Distrito – localidad para conseguir recursos adicionales con el gobierno nacional y otro tipo de agentes como los de cooperación externa. Para ello es muy importante fortalecer administrativamente las localidades, dado que este trabajo no puede ser automático. También se tiene previsto que la inversión en las localidades se fortalezca, buscando otras fuentes nacionales y de cooperación. Es importante también atraer y comprometer la inversión privada en proyectos locales, así como ajustar el modelo de asignación de recursos hacia las localidades sobre la base de criterios de eficiencia y equidad. Es importante que el fortalecimiento de la gestión local se dé de la mano del acompañamiento de los organismos de control para mantener la transparencia de manejo de recursos.

Otra de las estrategias se relaciona con las utilidades de algunas de las empresas del Distrito y la disminución de su capital. Empresas como la ETB y EEA (CODENSA Y EMGESA) tienen importantes recursos de utilidades y dividendos que de por sí representan una fuente importante adicional. De igual forma se puede reducir el capital de estas empresas así como de la de Gas Natural para contar con otro monto de recursos cercanos a los 500 o 600 mil millones.

La Cooperación Internacional y otras fuentes es una fuente que existe desde hace tiempo y que se considera pertinente sobre todo para financiar programas como Bogotá sin Hambre. También se buscará el apoyo y contribución de la empresa privada como ya empieza a darse en el caso del programa mencionado, en el marco de una mayor corresponsabilidad y solidaridad. Además se considerarán estrategias como el pago voluntario del 110% en el impuesto predial.

Finalmente, la estrategia financiera se complementa con acciones de manejo de riesgo y contingencias para los portafolios de activos y pasivos del Distrito Capital. No sólo es importante fortalecer el control del riesgo, sino adoptar procedimientos para el manejo de pasivos contingentes y ampliar la cobertura de gestión de riesgo a establecimientos públicos y empresas industriales y comerciales. Es importante también realizar acciones de seguimiento a la rentabilidad de las inversiones, así

como fortalecer el control fiscal y la programación presupuestal de obligaciones contingentes y establecimiento de reservas.

En este momento en que estamos trabajando la versión para ser radicada en el Concejo, el Plan exige de casi 21 billones de pesos: 15 de la Administración Central; 3,1 de establecimientos públicos y fondos rotatorios; 2,8 de empresas industriales y comerciales. Nuevos impuesto no hay contemplados; lo que se tiene es lo que venía en procesos anteriores como el caso particular de la línea de emergencias 123 que viene trabajándose desde hace dos años cuando lo presentó la administración anterior y que se estima del orden de 30 mil millones, lo cual no es comparable con los 1.8 billones de pesos de la Reforma Tributaria contemplada en el anterior Plan de Desarrollo. Casos específicos como la plusvalía que ya está aprobada, el impuesto de vallas también aprobado y el caso específico de la valorización que no es un impuesto sino una contribución que existe desde hace muchos años. Este es el tipo de escenarios que tuvimos en cuenta para formular las estrategias que acabo de presentar para dar inicio al debate.

Pregunta Omar Mejía, Concejal de Bogotá

Quisiera preguntarle al Secretario de Hacienda si tienen alguna proyección en cuanto se refiere a la deuda de la ciudad, toda vez que la tasa de cambio ha venido sufriendo unas modificaciones tendientes más bien al descenso ¿qué repercusión pudiera tener esa situación en las finanzas de la ciudad?

Y, por otro lado, cuando uno viene a una presentación de un tema como éste, esperaríamos que se hablara de la modernización del Catastro, por ejemplo, porque veo que incluyen el tema de mejorar las bases gravables de los inmuebles en Bogotá, pero eso ha sido una política recurrente y lo que ha traído como consecuencia es que los contribuyentes hoy en Bogotá están pagando ya sobre unas bases que en algunos casos sobrepasan el valor real comercial de los inmuebles.

Veo que aquí está el padre del autoavalúo, el doctor Piza, con quien tuvimos muchas discusiones en el Concejo de Bogotá sobre ese tema, pero que me parece que vale la pena retomarlo en una discusión de esta naturaleza porque hay mucha inquietud en la ciudad alrededor del tema del pago del predial y sobre todo en la base gravable. Yo quisiera preguntarle al Secretario de Hacienda sobre esos dos elementos si están contemplados en la estrategia financiera de la ciudad en esta administración y en qué condiciones.

Y valdría la pena cuando usted dice "no traemos más impuestos" pero menciona la palabra contribución. Yo sé que por supuesto hay una diferencia entre contribución e impuesto, pero no deja de ser es cierto y usted lo sabe muy bien, que cuando se trata de una contribución pues igualmente se está afectando el bolsillo de los ciudadanos. En qué condiciones, entonces, se va a manejar la figura de la contribución, para decirle la verdad a la ciudad. Porque en teoría se dice "no hay

impuestos" y eso es cierto porque no se está creando uno adicional, pero sí se está hablando del tema de la contribución.

Yo quisiera que usted profundizara un poco más sobre ese particular y nos hablara de esas estrategias que tiene la presente administración con relación fundamentalmente a esos dos aspectos que me parecen esenciales el tema del Catastro, el tema de la valorización y el comportamiento de la deuda con relación a la tasa de cambio.

Pregunta Alfonso Prada, Concejal de Bogotá

Entendemos que es simplemente la presentación de la estrategia general, dentro de un marco muy teórico y dentro de ese marco pues yo tengo la sensación de que hay una visión conceptual correcta de lo que hay que hacer hoy que en cada uno de los componentes de la estrategia, pero obviamente no deja de ser tremendamente teórico.

Yo quisiera que si el señor Secretario tuviera la posibilidad de precisar cuando menciona que tenemos unos proyectos de cofinanciación con la nación que están siendo identificados (mencionaba simplemente a título enunciativo el tema de sismoresistencia en los planteles educativos); pero seguramente puede ampliarnos un poco ese concepto y si pudiéramos aterrizar un poco cuál es la cifra que están pensando que la Nación nos va a cofinanciar y por qué vía.

Esta mañana con el doctor David Luna estábamos en el foro del Sistema Nacional de Participación y la verdad es que la posición del gobierno nacional es bastante dura nuevamente. Hay un ambiente general en el gobierno muy desfavorable a Bogotá y valdría la pena ahí conectarse con, si aquí hay una idea de conseguir recursos de la Nación por el sistema de participación, todos estamos interesados en apoyar a la administración y yo creo que todos los bogotanos en general quisiéramos hacer un frente común frente a la Nación frente a éste tema.

Pero quisiéramos ver cuál es la estrategia que puede plantear el gobierno frente a la nación para aumentar nuestra participación que está decreciendo del 99 a hoy dramáticamente en el sistema de transferencias, y guardadas digamos la proporción de las dificultades hoy que estábamos con el gobierno nacional en ese tema lamentablemente lo que vimos es que no había en el Congreso de la República una sola persona que asumiera la vocería en la defensa de ese aumento de participación; no se qué esta haciendo la administración y cómo lo vamos a hacer.

Lo que yo creo que ocurre con la cofinanciación de proyectos locales, pues no hay antecedentes en Bogotá de cofinanciaciones fuertes, interesantes como rescatables para impactar positivamente el presupuesto de Bogotá, es que son realmente marginales, muy pequeños por eso, si se considera como una estrategia fundamental en la financiación del plan como otra forma de contar con recursos nacionales, valdría la pena precisar más sobre ésta.

El otro tema tiene que ver con los aportes voluntarios pues tenemos el antecedente del gobierno anterior con el 10% adicional del Predial y éste si bien es un enorme orgullo para los bogotanos haber logrado aportes adicionales voluntarios, su cifra sigue siendo tremendamente menor frente a una cifra de 21 billones para presupuesto. El punto es que es un elemento central en el programa de Bogotá sin Hambre y hemos visto anuncios de algunas cadenas que pueden aportar. Sin embargo, sería importante precisar un poco la magnitud de lo que están viendo ustedes como estratégico en el plan para soportar allí esta estrategia.

Por otra parte, recibimos en el Concejo un proyecto por parte de un miembro de la bancada del Polo Democrático Independiente (PDI) que pretendía la creación de un subsidio a la vivienda y ese proyecto fue analizado en una primera etapa de discusión y salió el requerimiento de que la administración fije una política alrededor del tema de subsidios; si van ustedes a plantear una estrategia de subsidios. Aquí veía la presentación en términos genéricos una política que ha sido sana en Bogotá alrededor de buscar la manera de que las finanzas tengan una estabilidad precisamente en procura de un tráfico igualitario sin preferencias sectoriales. Quisiéramos saber si esa expresión del Polo en el Concejo obedece a un criterio que va a defender la administración en este Plan de Desarrollo.

Y el último tema es que esta mañana nos recibió el director de Planeación Nacional (DNP) con una cifra muy fuerte en materia de actualización Catastral, según la cual el 77% de los predios rurales de Bogotá están desactualizados. Yo quisiera preguntarle al señor Secretario, si esta cifra coincide con la cifra que tiene la administración y cuál sería el impacto económico de lo que estamos nosotros dejando de percibir, si allí hay realmente una fuente. El director nacional de Planeación lo puso como ejemplo a la Nación y a los alcaldes que vinieron de todo el país de cómo no se debe descuidar el espacio tributario rural que en materia predial podría captar unos recursos importantes. Yo quisiera precisar si esta información corresponde a la realidad, si allí tenemos una estrategia concreta y si tenemos algún tipo de valoración económica de lo que esto puede representar para Bogotá.

Pregunta José Alberto Romero, Asesor de Cambio Radical

Con respecto a las obras físicas que se han construido en los últimos años en Bogotá que ameritan un mantenimiento para conservar el buen funcionamiento, tenemos la inquietud si dentro de las finanzas de Bogotá esta prevista esa suma tan considerable que requiere mantener las obras en buenas condiciones de funcionamiento.

Por otro lado, nos tranquiliza un poco escuchar el plan antievasión que allí tienen expresado, pero vemos que históricamente eso ha funcionado así como un excelente plan antievasión, pero a la hora de ejecutar eso no ha funcionado. De tal manera que la invitación sería si para esta administración este plan se puede ajustar para que sea efectivo.

Y finalmente con respecto al proceso de revaluación que vive el país hay expertos que están diciendo que ese proceso se va a mantener unos días más, pero que de acuerdo con lo que pase con el mercado mundial y, particularmente en la economía de los Estados Unidos, ese proceso podría cambiar radicalmente sorpresivamente. La pregunta es si la ciudad, desde el punto de vista financiero, ha tomado algunas medidas o ha previsto lo que pueda pasar con respecto a éste cambio que se puede dar en el contexto mundial.

Pregunta David Luna, Concejal de Bogotá

Yo quisiera hacer preguntas muy puntuales sobre la presentación del Secretario. La primera es, si ha pensado en el tema de deuda pública, en la figura del prepago y aplicar la de la sustitución de la misma, sobretodo a propósito de lo que mencionaba el Concejal Omar Mejía con relación a los beneficios que la dinámica de la tasa de cambio en este momento le puede generar a la ciudad.

Segundo, en la línea de lo que mencionaba el doctor Alfonso Prada, vi con muy buenos ojos en esta propuesta económica que ustedes señalan que la administración no propiciará exenciones ni tratamientos preferenciales. Pero me preocupó mucho su afirmación al tocar el tema del subsidio a la vivienda. Yo creo que sobre ese particular bien vale la pena definir una política clara de cara a la ciudad y de cara a los actores políticos para que pues se sepa exactamente a qué se hace referencia.

La tercera pregunta es relacionada con el tema de la Sobretasa a la Gasolina. Celebro mucho que ustedes tengan como una de las prioridades el estricto control a la Sobretasa; pero usted más que nadie sabe doctor Rodríguez que en Bogotá en éste momento podemos estar perdiendo más de 40 mil millones de pesos producto de la venta ilegal de combustible. Además hay más de 100 puntos que han sido oportunamente denunciados y que desafortunadamente, así tratemos de decir lo contrario, no han sido hoy en día sellados ni suspendidos en su trámite.

Y una cuarta pregunta, y con eso concluyo. Yo sí quiero que le contemos a este auditorio y a la ciudad qué fue lo que exactamente pasó con el tema de los impuestos de vehículos, porque funcionarios de la administración del alcalde Mockus le informaron al Concejo en esa época que ellos habían gestionado ante el Ministerio de Transporte el cambio de esas tablas con el objeto de no permitir la inequidad que se presenta en estos momentos en el pago de ese impuesto cuando unos propietarios de vehículos tienen unas condiciones mucho más favorables que otros propietarios de vehículos dentro de una misma base gravable. La información que tengo yo en este caso es que las quejas se han producido evidentemente de las personas que por supuesto se vieron afectadas pero se vieron afectadas porque eran de las beneficiadas con la inequidad de esas tablas.

Responde Pedro Rodríguez, Secretario de Hacienda del Distrito

Hubo algunas preguntas ligadas al tema de la tasa de cambio que han hecho otros compañeros y honorables concejales en el mismo sentido. En el caso particular del programa de la deuda, nosotros tenemos en cuenta en las proyecciones una serie de indicadores que ha establecido el mismo Banco de la República o sea el conjunto del gobierno nacional responsable del tema como el Banco de la República, Planeación Nacional y Ministerio de Hacienda y con esas tasas estamos trabajando en las proyecciones financieras.

Vale la pena de todas maneras tener en cuenta que la mitad del saldo de capital de los créditos corresponde a deuda externa y la otra mitad a deuda interna. Lo que estamos buscando, y desde ya comenzamos a adelantar operaciones, es tratar de maximizar los beneficios que podríamos tener del saldo de la deuda que tenemos en dólares dada la situación actual de la tasa de cambio que es de revaluación.

Pero también, como se mencionó de lo que puede ser de pronto un crecimiento intempestivo ya no de revaluación sino de devaluación que porque es algo coyuntural (desde hace un tiempo el gobierno nacional ha venido haciendo una serie de operaciones y transacciones para tratar de quebrar esa tendencia). De todas maneras repito, ya sea por uno u otro lado estamos adelantando operaciones para atenuar el impacto e incrementar los beneficios. La misma ley de responsabilidad fiscal nos obliga a tener en cuenta el comportamiento de esas proyecciones establecidas por el gobierno nacional más allá de las que a cada uno de nosotros podamos tener a título personal.

En lo que tiene que ver con modernización del Catastro y las bases gravables y algunas de las quejas porque se sobrepasa el valor comercial de los predios, pues es parte de un trabajo que hay que hacer y hay que afinar con Catastro, o sea cuando decimos que actualizar las bases gravables pues la idea es hacerlo conjuntamente con el Catastro. La diferencia entre el avalúo y el valor comercial es conceptualmente un margen de error que uno espera que sea mínimo o que tienda a cero. Sin embargo, de todas maneras existe un procedimiento de actualización que la idea es que mejore y que conlleve a que las obligaciones se puedan cumplir.

Sin embargo también vale la pena anotar que hay un indicador como el índice de valoración urbana de valoración inmobiliaria urbana y rural que ya comenzó este año a arrojar los datos por grupos socio-económicos o estratos. En ese caso no se toma como se hacía antes el IPC como índice de incremento de los avalúos catastrales. Ahora con el nuevo índice de valoración el avalúo disminuyó para los estratos 1, 2 y 3 mientras que en los estratos 4, 5 y 6 sí hubo aumento. Con este tipo de instrumentos ya en práctica se busca una mayor equidad tributaria más allá de correcciones donde haya lugar a que se sobre pase el valor comercial. Lo cierto es que, en principio, nunca se debe sobrepasar el valor comercial.

En lo que tiene que ver con la contribución de valorización y su diferencia con el impuesto se relaciona con el beneficio directo por la realización de una obra para un grupo poblacional y no para toda la ciudad. No es algo que sea uniforme o que sea único que depende del nivel de beneficio que tenga el predio y en ese sentido a diferencia del impuesto predial que es, usted paga el impuesto predial de un predio que esta en Teusaquillo y no implica que automáticamente con el pago de ese impuesto predial tenga un beneficio inmediato el predio, puede que esos recursos se destinen finalmente para construir una escuela en Ciudad Bolívar y allí es donde el ejercicio también de redistribución de los impuestos es diferente a lo que tiene que ver con la contribución de valorización que si va ligado con un beneficio hacia los predios.

Sobre las preguntas del Concejal Prada, en lo que tiene que ver con los recursos de la Nación, lo que sí es cierto es que no esperamos que allí vayan a haber gran cantidad de recursos. De por si, lo que hasta este momento es claro para nosotros es lo que tenemos del Fondo Nacional de Regalías, pero eso no quiere decir que no adelantemos gestiones para buscar más recursos aunque sin grandes esperanzas. Lo que tiene que ver con el ejemplo que puse es parte de un ejercicio que se tiene en este momento porque el gobierno nacional tampoco ha definido los proyectos sobre los cuales se van a cofinanciar como para afirmar cuál es la cifra precisa.

Sin embargo tenemos la expectativa y es parte del trabajo de gestionar recursos de cofinanciación con la Nación porque estamos de acuerdo en que hay ambiente negativo. Por ejemplo, hace poco algunos recursos de un programa de hace 8 o 10 años que nació para la atención de ancianos, el gobierno nacional comenzó diciendo que aportaba la mitad y después redujo su aporte al 30% y ahora ya está diciendo que no puede seguir aportando. Es decir, sabemos que la tendencia del gobierno nacional es no transferir, o sea disminuir cualquier tipo de proyectos, pero precisamente por ello es que tenemos que hacer la gestión, en el caso mismo de la discusión que tenemos con las transferencias del sistema general de participaciones para evitar que haya un mayor castigo para Bogotá.

En lo que tiene que ver con la cofinanciación local, es un trabajo conjunto mediante el cual no vemos que vayamos a conseguir grandes, grandes recursos pero en los últimos años se ha hecho alguna gestión entre algunos alcaldes locales y fuentes nacionales e internacionales de cooperación. Por ello, nos parece oportuno fortalecer este esquema con el acompañamiento del nivel central o de los establecimientos públicos con los alcaldes locales para que no sea tan aislado. No son recursos grandes, repito, pero sí un modelos de gestión apropiado que puede generar diversos apoyos a proyectos locales concretos.

En el tema de los aportes voluntarios también estamos de acuerdo de que no representan recursos considerables pero sí importantes. Inclusive vale la pena recordar que cuando se adoptó el 110% en el Predial sólo se recaudaron mil millones, que no es mucho pero sí sirven, aunque sea sólo simbólico. En todo caso, es

interesante seguir explorando estas alternativas de aportes, así como los que no se hagan con recursos en dinero sino que fortalezca con materias primas y bienes de consumo, por ejemplo, el Banco de Alimentos del Programa Bogotá sin Hambre. Es parte del conjunto de esquemas de financiación de los proyectos de forma indirecta o del sector privado.

Sobre el subsidio de vivienda, lo que sí es cierto es que dentro de los programas del Plan de Desarrollo sí están establecidos los subsidios, o sea de que el Distrito aporte recursos para subsidios de vivienda más allá de los subsidios que aporta el gobierno nacional o de los subsidios que aportan las cajas de compensación familiar. Entonces allí hay unos recursos establecidos aunque hasta ahora se está definiendo cómo se van a manejar exactamente.

Dentro de los predios rurales, bueno pues es un dato de Planeación Nacional que vale la pena revisar con el director de Catastro y ver qué tan real es esa cifra porque es algo exagerada. Lo que sí tenemos contemplado es adelantar un proceso de actualización de los avalúos Catastrales, en su conjunto no solamente lo urbano sino también lo rural, inclusive también para que haya equidad en el pago de los impuestos en lo rural porque también hay gente que se queja por el otro lado, de que le están cobrando mucho, que los están desmotivando y estimulando a las urbanizaciones piratas; incluso hay gente que pide otro tipo de uso de esos predios rurales. Todo esto debe revisarse con Catastro.

Con relación a las obras y su mantenimiento y sostenibilidad, nosotros hemos dicho que hay que darle prioridad a la línea de gastos recurrentes, dentro de los gastos recurrentes esta el mantenimiento. Sin embargo hay que anotar que no se podrá hacer al 100%, o en otras palabras no podemos afirmar que no va a volver a haber huecos en esta ciudad pues lo que tiene que ver con la infraestructura vial los recursos de sobre tasa a la gasolina destinados para mantenimiento de vías, no son suficientes. Es decir, habrá mantenimiento en vías hasta donde alcancen los recursos, pero por ejemplo en los proyectos de planteles educativos y de hospitales sí vamos a hacer un esfuerzo; vamos a priorizar el mantenimiento de ese tipo de infraestructura como el de educación y salud. Para el Hospital San Juan de Dios, en particular, que no es Distrital, no lo vamos a poder sostener, sólo se acompañará la resolución del su problema, pues tenemos 22 hospitales sobre los cuales sí debemos responder.

Sobre la efectividad del plan antievasión, la idea es mejorar los procesos y sus resultados. De todas maneras hay cifras históricas de datos de fiscalización y cobro en donde sí hay avances.

El Concejal David Luna hablaba del prepago de la deuda y esto es precisamente lo que estamos evaluando porque, por un lado, tenemos unos pros pero, por otro, tenemos contras, pero eso es parte de un ejercicio que se está realizando y estudiando. En todo caso, tiene razón de que no hay que desconocer de que hay que realizar un análisis y mirar si tenemos muchos más beneficios por adelantar hasta

donde sea posible operaciones no solamente de cobertura sino otras que ayuden a mejorar el perfil de la deuda externa.

Frente a las exenciones tributarias la idea es que no vamos a generar beneficios por cuenta de éstas, en principio, como política distrital. En todo caso no se puede perder de vista que alguna política nacional o sentencias puedan obligar a algún tipo de exención, pero nosotros no. En el caso de los secuestrados que últimamente se ha hablado de que eso sería una exención, no, pues alguien lo puede entender como una exención o un tratamiento para revisar de que mientras alguien este secuestrado pues no solamente no paga impuestos nacionales sino tampoco puede pagar impuestos Distritales, pero después de que este liberada la persona pues sí vuelve otra vez a tener que pagar sus impuestos. Lo que se hace es congelar sus obligaciones pero nosotros no vamos a presentar ningún proyecto de exenciones ni tenemos previsto adelantar relacionado.

Por otro lado, estamos de acuerdo con el mayor control al caso de la Sobretasa a la Gasolina; es parte del esfuerzo de esta administración. Se cuenta con investigaciones en este sentido y la idea es tratar de que disminuir al máximo ese tipo de problemas. Y sobre el impuesto de vehículos pues efectivamente el Distrito impulso el año pasado la actualización de los avalúos de los vehículos por parte del Ministerio de Transporte. Finalmente en noviembre sacaron una resolución de avalúos, sin embargo como había mucho rezago, el incremento fue muy alto del orden del 50% y tomó por sorpresa a los contribuyentes y, ante las quejas, el Ministerio volvió a los avalúos anteriores de manera desafortunada para el Distrito, el cual no puede hacer otra cosa que acatar las políticas de competencia nacional. Sólo se habló con el Ministerio sobre la inconveniencia de realizar esos cambios tan intempestivamente y se procedió a informar a la ciudadanía por varios medios.

Finalmente, frente a las inquietudes de las bases de datos sí estamos considerando la unificación de las bases de datos con Catastro, Planeación y con otras entidades con el fin de tener un sistema de información muy preciso para evitar todos esos problemas de la atomización en el manejo de los registros en diferentes entidades.

Intervención de Fernando Zarama, Tributarista

Entendiendo un poco que todo este esquema en el que se plantean nuevos proyectos sociales de una u otra forma su magnitud va a depender de con qué nuevo recurso o con qué dinamismo crecen los ingresos, ya que la reorientación de los recursos existentes es bastante limitada por que ya están predestinados, preasignados.

Frente a esa búsqueda o fortalecimiento de los ingresos hay un planteamiento político de no poner más impuestos pero no creo que no solo es el no poner más impuestos sino que Bogotá ya no resiste tarifas más altas de los impuestos existentes, creo que con la reforma del año pasado Bogotá llegó al máximo aceptable, incluso por encima de todo el resto del país a partir del cual técnicamente

los impuestos empezarían a generar distorsiones muy profundas en la relación Bogotá - otras ciudades y dentro del mismo proceso económico.

De allí que cobra importancia el señalamiento que ha hecho el señor Secretario de Hacienda de que el énfasis fundamental tiene que estar dado en la lucha contra la evasión y un poco en el perfeccionamiento de los impuestos que ya se tienen. Luchar contra la evasión y perfeccionar los impuestos va a ayudar a tener mayor equidad todos pagan lo que les corresponde, mayor eficiencia, mayor justicia.

Pero cuando uno va a ver el Plan Antievasión en el que se ha basado el Plan, creo que en esto estamos en el primer cuarto de hora de la administración para reacomodarse pero ya estamos a tiempo de empezar a poner en práctica la estrategia antievasión y sobre la cual hay que destacar su propuesta de adecuar y utilizar los instrumentos nacionales, como utilizar las bases de datos, los reportes de morosos. Además se va a requerir en cierta forma un proyecto de acuerdo al Concejo para adoptar la reforma; el estatuto antievasión nacional adecuarlo a nivel local.

Yo creo que hay dos aspectos centrales uno de los cuales se planteo en el estudio sobre las finanzas publicas con recomendación que se hizo con Fedesarrollo, la Contraloría y la Personería el año pasado, y que en el Foro de Bogotá Cómo Vamos de empalme entre las dos administraciones se planteaba, en la lucha contra la evasión un aspecto que tiene que ver con los rendimientos financieros. La inquietud fundamental es en el Estatuto Orgánico de Bogotá se dijo que los ingresos financieros estaban gravados; lo dice expresamente como un orden especial para Bogotá, sin embargo se encuentran muchas entidades del sector privado, del sector público, que tienen grandes ingresos financieros y no contribuyen y no tributan.

Inclusive la responsabilidad a raíz de la expedición del acuerdo 65 del 2002 cuando se cambió el sistema de retenciones. Anteriormente se hacían retenciones solamente por la compra de bienes y servicios, y se cambió un sistema de retenciones por todo lo que fuera pago que significara ingresos para el que lo recibe, eso significa que una entidad financiera ya tendría que hacer retenciones por los rendimientos financieros que pague.

O sea creo que aquí esa gran discusión sobre el tratamiento de los rendimientos financieros tiene un problema no tanto de crear un impuesto sino de cómo se está cumpliendo con ese impuesto y qué necesidad incluso hay que monitorearlo a través de una reglamentación para darle viabilidad y cumplimiento porque no se trata de que los ahorros de cualquier trabajador vayan a estar gravados con industria y comercio porque no alcanzan a tener la dimensión de una actividad. Pero sí el manejo de las tesorerías de instituciones con actividad de servicios financieros una y como tal esta grabada en la ley. Algo similar ocurre (a pesar de que yo he discutido y he pateado en muchos casos) sobre los dividendos, sin embargo el Consejo de Estado al parecer le ha dado la razón al Distrito en que los dividendos que perciben las personas constituyen una actividad un ingreso que va a ser gravado.

Con relación, entonces, a la retención de las empresas sobre los socios por los dividendos causados, si sumamos esos punticos y en un buen sistema de retención le podría dar al Distrito, en materia de control no de crear unos impuestos sino perfeccionar lo existente y controlar la evasión, varias decenas de miles de millones de pesos y que serían un buen filo digamos de justicia, de equidad pero tendría que hacerlo de una forma me parece prudente para no ir a golpear y tampoco para cambiar las situaciones frente al pasado. Porque como en el pasado yo creo que hay una gran responsabilidad de la administración, del Concejo ya que no se puso en práctica ni en muchos sectores ha sido conciente de las implicaciones del alcance de las leyes que están vigentes y de los acuerdos del Concejo que deberían implementar y esto generarían importantes recursos de sectores que no están tributando. Entonces yo creo que es un aspecto bien interesante para que vale la pena que ya ha sido discutido desde el informe, esta en el informe de Fedesarrollo, se discutió en el empalme, yo creo que vale la pena plantear.

En el caso de la base catastral, yo creo que el problema no es tanto lo rural. Bogotá básicamente sí tiene zonas rurales en Usme y todas las zonas de Sumapáz, pero la potencialidad de esos sectores no es el grueso de Bogotá pues lo grueso está aquí en lo urbano y en los lotes de la sabana. O sea toda esa zona sí tiene un proceso muy grande de atraso, peor yo creo que el proceso de catastro si hay que plantearlo y volvería a plantear también una tesis que se esgrimió desde el año pasado y en las discusiones de empalme y es el Catastro no puede perseguir o sea tiene que ver con que el catastro se haga con un criterio distinto y es un criterio de justicia y de equidad.

Si uno dice: estrato 6, ¿A cuánto vale el promedio metro cuadrado de estrato 6 según Catastro? Diga usted según Catastro el promedio de estrato 6 esta en 800 mil pesos metro construido. Yo le digo lísteme por favor cuánto demora usted listarme las que se diferencian de la media de ese promedio se diferencian un 30 un 40% por debajo de la media. Y va a encontrar predios que van a estar en 200 mil, en 100 mil y en 50 mil pesos metro cuadrado. Entonces empiece a formar ya no por zonas homogéneas sino por unificar las zonas, porque aquellos sectores que han obtenido beneficios, producto de presiones, de intriga, de corrupciones, de todos los efectos que usted quiera en la historia, están metidos ahí en esa descompensación Catastral y lo que se ha propuesto es, hombre nivele el Catastro en lugar de volver a actualizar que ya tenemos un alto nivel de actualizador, coja los que se alejan de la media y llévelos a la media.

Y yo creo que es un proceso de equidad de justicia bien importante; sobre esto se planteaba recuerdo el año pasado en algunas discusiones que decían: es que los procesos de formación tienen que hacerse por zonas y no individuales, pero es que estamos tomando el promedio de la zona y estamos cogiendo aquel que está distorsionado de la zona para corregirlo. Es un proceso más de corrección que de

formación nueva y yo creo que eso sería muy sano y muy saludable y daría unos resultados bastante interesantes.

Lo del Pacto por el Tesoro me parece una de las propuestas más interesantes y sobre todo para llevarlo a nivel local pero yo creo que valdría la pena que eso fuera más agresivo. Si se le diera a cada localidad este Pacto con el Tesoro a nivel de junta, verifiquen quienes están pagando de los tenderos, de los locales quienes pagan industria y comercio y quienes pagan su predial. Y de la gestión que haga la misma localidad usted tenga un porcentaje para obras donde define usted qué se hace dentro de su calle, dentro de su propia localidad podría dar unas dinámicas de participación ciudadana de Pacto con el tesoro entre las comunidades locales para decir "bueno, todos vamos a cumplir" y llevar un nivel de cumplimiento que sería. Yo creo que esa estrategia que plantea puede ser muy importante tal vez darle un poquito más de trascendencia para involucrar más a la comunidad.

Frente al fortalecimiento de la administración tributaria yo creo que es cierto lo que se ha planteado que un sistema tributario vale lo que valga su administración y por eso hay que fortalecerlo en épocas de crisis; pensar que disminuir la administración o recortarla eso es una cosa que ahorra plata, es como el hacendado que piensa, voy a reducir el número de campesinos que van a sembrar. Pero si el número de campesinos que van a sembrar se reduce ¿después qué van a cosechar? Así es con la inversión en administración tributaria (por lo menos fue la experiencia desde impuestos nacionales que tuve en la época en que estuve aquí en la Secretaría de Hacienda); era, fortalezca, entre más le meta usted obtiene mayores y mejores resultados, por un peso de inversión obtiene 10 monitoreando y llevando un buen control.

Finalmente, se debe tener en cuenta que ya está el proyecto de ley de reforma territorial nuevamente que en discusión y hay que ver cómo se resuelven problemas estructurales que tiene Bogotá en materia tributaria. El autoavalúo aquí en Bogotá ya no existe, nos quedamos con lo peor del autoavalúo que era la cáscara de hacer las declaraciones pero la base es la Catastral, o sea daría lo mismo hacer la factura; entonces nos quedamos con el sistema de facturación en el fondo pero con la forma de avalúo para tener que hacer o sea nos quedamos con un híbrido de lo más completo pero lo más inoficioso que valdría la pena aclararlo, lo mismo que la Sobretasa a la gasolina para que sea una sobretasa agregada para que controle no solo al gran distribuidor sino hasta el bombero.

Son estrategias importantes que se pueden plantear. Hay un buen enfoque para empezar, el cual ya es hora de fortalecer y de meterle más empuje si se quiere lograr más recursos y con ello sean fuente de mayores proyectos de desarrollo social.

Intervención de Julio Roberto Piza, Exsecretario de Hacienda

Quisiera complementar con 5 pequeñas observaciones, los planteamientos realizados por Fernando Zarama. Primero es que si en realidad el plan esta construido sobre la base de que va a haber una reorientación de recursos sin un mayor esfuerzo hacia la equidad, pero no va a haber más impuestos; en esa ecuación uno pues se plantearía cómo va a ser la fuente de financiación y, como Fernando reiteraba, va a haber un gran esfuerzo en control de la evasión y yo creo que en eso también tiene que haber una cierta transparencia hacia la ciudadanía y uno debería partir de una línea de base lo que es la evasión.

La pregunta es ¿cuál es la evasión? Hay una cifra global entre DIAN o Industria y Comercio de manera desagregada un poco, o por estratos o por zonas o por sectores económicos Bogotá (yo creo que en la oficina de estudios económicos ha hecho esfuerzos de trabajar por cadenas económicas en donde están los mayores niveles de evasión) y el compromiso de la administración debía de ser un poco en función de cuánto en realidad logra bajar esos niveles de evasión. En la medida que a veces se utiliza decir tantas visitas o tantas acciones cobro, pues no dejan de ser esfuerzos que pueden ser interesantes desde el punto de vista del uso del trabajo de los funcionarios. Pero eso se tiene que medir es en resultados y estoy pensando en una instancia como Bogotá Cómo Vamos, o sea de ver una línea de base de evasión y un compromiso de menores niveles de evasión.

El segundo punto es Fernando dice que de las tarifas que están en el tope y bueno y de alguna manera un poco lo que hizo la administración anterior fue orientarse a actualizar las bases, que de alguna manera es lo que aconseja la teoría de la tributación: bases ampliadas tarifas base. Sin embargo y un poco por el comentario que hacia Pedro sobre los vehículos, yo creo que la base del vehículo y en Catastro no puede ser discrecional; no es que el Ministro quiera o no quiera actualizar la base, es que tiene una ley con una función que le obliga todos los años a ponerles uno de los niveles adecuados. Y por eso me parece que es bueno que Bogotá y todos los municipios no sean actores pasivos frente a este tipo de manifestación de discrecionalidad y de ponerlos donde quieran.

Y con Catastro ocurre algo semejante. Yo creo que finalmente el tema no es si Catastro con los estudios que hace pone el avalúo pues lo que nos comentaban antes en la administración anterior era que más o menos era un 80% del valor comercial; pero como todos sabemos cuando uno dice 80% en un millón 900 mil predios mirando eso de manera desagregada pues puede haber predios en el 20% y predios en el 110%. Entonces yo creo que esa discrecionalidad no puede ser modificada y cada vez en una sociedad mucho más participativa y más abierta eso debe ser mucho más transparente. Y de hecho digamos la sociedad tolera algo bien elemental y es que cómo vende las propiedades la gente, por el avalúo Catastral sabiendo que los precios son superiores, o sea que ahí hay un margen de tolerancia social.

Y eso me lleva al siguiente punto que es lo que ya comentó Fernando sobre la descentralización, en realidad la ciudad es un poco ciudades parecidas como Lima o Santiago funcionan como que históricamente nunca descubrieron sus localidades como decir Usaqué o Bosa, etc., y esa idea un poquito de gestionar los impuestos y asignar recursos por mayor eficiencia por fiscalización parecería lógico porque obviamente un alcalde local conoce mejor sus predios y sus negocios y podría gestionar mejor ese tipo de fiscalización, pero eso requiere de dos cosas: uno información también descentralizada y, dos, capacidad de gestión que aunque he visto ahí que está puesto entre los objetivos de mejorar la capacidad de las localidades, pues ya las localidades con no más las funciones que tienen en vivienda, de funciones policivas, digamos que no tiene ninguna capacidad real en este momento de hacer eso que plantea Fernando.

De manera que si los Consejos que ustedes proponen en el Pacto del Tesoro va por la línea del gasto, pues obviamente todos participan muy activamente, pero por el lado del esfuerzo tributario, no será tan fácil por lo que se vuelve muy importante en una ciudad como ésta los procesos de solidaridad y de redistribución. Y sobre la reforma nacional territorial, después de la constitución se presentó una reforma esa si estructural, que era impuestos nacional y impuestos locales para revitalizar el sistema tributario local y ese mismo proyecto creo que le han venido presentando sucesivamente todos los Presidentes y nunca ha tenido suerte; nunca ha podido salir.

Finalmente las normas locales que han podido lograr cierto consenso político en el Congreso son aquellas que van pegadas en las reformas nacionales y ahí entonces el proceso de gestión y digamos de alguna manera de participación en los procesos legislativos es quien más pueda tener vocería y quien más pueda hacerse oír, y de alguna manera y creo que ahí digamos si no hay un buen espacio para que alguna reforma aborde el tema de impuestos territoriales, porque el proyecto que comenta Fernando finalmente es un tema procedimental que es cómo se recauda, que entre otras cosas siempre ha tomado la óptica de las declaraciones y de procesos de revisión posterior, eso funciona para 10 o 20 ciudades en Colombia, no para el resto.

Y el último aspecto sería un punto muy concreto y es que como parte de los procesos de gestión de también coincido con Fernando sobre la inversión en administración es una muy buena estrategia de lograr mejores resultados; comprobar la evasión y cobrar cartera implica una labor de trabajo real. Eso no son normas ni leyes ni buenas intenciones, eso es trabajándolo y requiere dinero en sistemas de información, capacitación, etc.

Yo creo que hay una experiencia que conocimos en la administración pasada sobre un proyecto de generación de ingresos; ¿qué pasó con eso? ¿Qué resultados tuvo?, porque al final de cuentas eso no es gratis para el gobierno Distrital, eso vale. De eso qué es aplicable y que no es aplicable y qué tipo de transparencia hay sobre los resultados de ese tipo de proyectos. Me parece que eso aunque sean proyectos no financiados con recursos locales propios digamos con impuestos, finalmente de

alguna manera sí impacta las finanzas. Fue un esfuerzo concreto de miradas estructurales al sistema tributario cuyos resultados finalmente pasan un poco desapercibidos y que seguramente ahí hay muchas cosas por aplicar. Gracias.

Intervención de Horacio Ayala, Tributarista

La región metropolitana de Chile está dividida en 13 regiones, una de ellas la metropolitana que es Santiago y consta de 33 municipalidades lo que es el gran Santiago, de manera que allí existe una gran autonomía por parte de estas administraciones locales y una fuente de sus ingresos más importantes proviene del impuesto a los vehículos precisamente. Ellos tienen unas fuertes competencias para tratar de ofrecerle al contribuyente las mayores facilidades porque hasta cuando yo conocí, se estaba recaudando el impuesto en cada una de las municipalidades como propio no importa dónde estuviera registrado el vehículo, por supuesto esto es bastante injusto con las menores donde no tienen la infraestructura para competir y esto estaba siendo modificado para tratar de que el presupuesto o el ingreso mejor por impuesto de vehículos se centralizara y una participación fuera otorgada como una especie de prima por el recaudo pero no con esta rapiña que a las municipalidades más ricas las iba favoreciendo. Pero confirmando lo que dice Julio Roberto Piza, efectivamente si hay una gran participación y un gran protagonismo de las municipalidades.

El impuesto a la propiedad es un impuesto nacional cedido igualmente a los municipios, pues esto permite de alguna forma que toda esta infraestructura de información de bases de datos, se utilice para el impuesto a la tierra y para los impuestos nacionales, como unas unidades aisladas que están tratando cada una de hacer lo que puede para conseguir las informaciones que le permitan mejorar su recaudos; esta es me imagino alguna idea que les ha funcionado bien y por esa razón pues no han modificado el sistema después de todos los años.

Yo coincido con Fernando y con Julio en las apreciaciones que han hecho y lo que quiero es referirme a un tema que probablemente me voy a volver reiterativo como con el famoso del 50% del valor comercial a que se refiere Julio, una norma que me toco manejar en el Congreso en la ley 223 del 95 y muy a mi pesar pues ocurrió todo lo contrario de lo que propuso el gobierno nacional, que era tratar de que los avalúos se acercaran al valor comercial así fuera necesario rebajar las tarifas, pero un poco para tratar de que la gente diga la verdad y volver a aquel dicho de los abuelos de que una persona tenía palabra de escritura pública. Ahora cuando a uno le dicen que tiene palabra de escritura pública es que es mentiroso, entonces lo que procuraba era un poco que las cosas se dijeran en su real valor así fuera necesario repito reducir el impuesto predial e igualmente los derechos notariales que son otro de los elementos que influyen para que la gente subestime el valor de las enajenaciones de los predios.

Pero repito que quiero referirme coincidiendo con lo que dice Fernando y Julio a un tema que mencioné en esa reunión de coordinación del final de la administración anterior, y es el relativo a los llamados impuestos menores. Yo tengo la sensación de que se subestima un poco la importancia de estos impuestos distintos del predial, de impuesto de industria y comercio del impuesto de vehículos, a mi me parece que como se ve que producen bastante poco, se le da un peso muy o no se le da peso mejor a estos gravámenes dentro del interés de las administraciones. Aquí hay unos elementos por supuesto que hacen más difícil la gestión, y es que el Distrito no tiene la administración directa sino que tiene unas participaciones y esto pues agrava la situación, pero me parece que dentro de este programa que veo en la presentación que hizo el Secretario, de coordinación con otras entidades sería muy interesante no solo coordinar sino presionar un poco al departamento porque si el departamento no desarrolla una gestión adecuada en materia del recaudo por ejemplo del impuesto de registro, pues está afectando las finanzas del Distrito y es que yo si he visto que en el impuesto de registro hay una gran evasión por diferentes razones de tipo técnico entre otras pero además porque es que ni el departamento ni el distrito recaudan el impuesto sino las Cámaras de Comercio.

De tal manera que si no existe una acción directa de las entidades que son las beneficiarias de estos impuestos, para vigilar que se este recaudando de manera adecuada pues no creo que pues la Cámara pues hace el mejor de los esfuerzos pero finalmente es el Distrito y es el departamento quienes reciben los ingresos y deberían ejercer alguna acción en ese sentido. Repito yo se que hay mucha evasión y hay una gran dificultad de diferencia de criterio, hay grandes problemas en relación con el impuesto de registro especialmente en lo que se refiere al que se efectúa a través de las Cámaras de Comercio, no tengo noticias de qué pasa con las oficinas de registro probablemente funcionan un poco mejor, pero en el otro si se que hay una gran anarquía y me parece que ahí debería la administración Distrital desarrollar alguna acción y presionar al departamento porque finalmente es parte de sus intereses.

Y otro gravamen donde cuando uno habla con la gente le cuenta que igualmente hay una gran evasión que no se controla porque como que no existe una acción directa es en relación con el impuesto de delineación urbana, ese es un impuesto que se maneja de alguna manera a través de la licencias que entregan los curadores, pero yo no se hasta qué grado existe una acción de fiscalización dirigida a que efectivamente se verifique si el impuesto sobre el presupuesto final de esa construcción, modificación, reforma, etc., se canceló o sencillamente presentaron un presupuesto al curador y con base en ese presupuesto se canceló el impuesto, pero ahí paro todo.

Fuera de eso igualmente hay muchas quejas he escuchado inclusive he oído de boca de los curadores que hay construcciones de las más populares donde habitualmente de todo el mundo asiste que no tienen licencias porque no son construcciones nuevas sino modificaciones. En fin, yo lo que quiero es simplemente hacer énfasis en la necesidad de que ante la circunstancia que vive el Distrito que es un poco lo mismo

que vive el país porque esta saturado de impuestos en el Distrito no solamente si actualizamos las bases sino que en el caso del impuesto de industria y comercio por ejemplo, yo creo que allí lo que fundamentalmente han hecho las últimas dos administraciones es acabar con la progresividad que existió en algún momento; había una especie de triángulo donde las tarifas iban incrementando en la medida que disminuía su carácter de necesario e indispensable del viejo servicio enajenado, entonces quedaba un margen que fue llenándose poco a poco con incremento de las tarifas hasta el punto de que hoy por hoy podemos decir que la progresividad en el impuesto de industria y comercio es bastante reducida.

Esto ya por esa razón pienso no, esta saturado no resiste más, ante eso la gestión es una absoluta necesidad si es que se piensa en que no hay más gravámenes como coincido con Julio también es que no resiste la ciudad más gravámenes, la gestión de fiscalización es fundamental y en mi criterio hay que acudir a todos los elementos legítimos que tiene la administración y uno de ellos es echar mano de esos impuestos que son pequeños pero que van creciendo. Yo recuerdo que en el nivel nacional cuando empezamos a hablar del impuesto de timbre hubo unas grandes solicitudes bastante afianzadas por intimidación de instituciones especialmente de gremios en el sentido de que había que acabar con ese impuesto porque es una molestia. Y hoy por hoy es absolutamente impensable porque el impuesto de timbre ha crecido tanto que la administración no puede prescindir de esos ingresos; y creo que lo mismo puede ocurrir con estos otros impuestos que de alguna manera se miran como impuestos menores.

**LA POLÍTICA DE ATENCIÓN A LA POBLACIÓN POBRE Y VULNERABLE EN EL
PLAN DE DESARROLLO
Mesa de Trabajo Bogotá Cómo Vamos**

Presentación de Consuelo Corredor, Directora del Departamento Administrativo de Bienestar Social del Distrito - DABS

Yo quiero inicialmente hacer una presentación general sobre el diagnóstico del cual nosotros estamos partiendo en Bogotá, que nos sirve como base para hacer unas referencias generales al Plan de Desarrollo y luego analizar detenidamente las políticas y estrategias del eje social, pues el DABS ha sido designado por el alcalde mayor como la institución que liderará toda esta estrategia de orden social. Posteriormente, Olga Isaza que es la Subdirectora de Poblaciones del Departamento, hará una presentación específica de los proyectos contemplados en el plan para población vulnerable.

En primer lugar quisiera señalar como la fuente fundamental para este diagnóstico la encuesta de calidad de vida del DANE. Es una fortuna para la ciudad contar con información reciente –junio de 2003–. Aquí simplemente quiero referenciar el hecho de que en 1997 uno puede apreciar realmente un punto de quiebre en la situación social de Colombia, corroborada por distintos indicadores, ya sea que se mire lo que ocurrió con el índice de desarrollo humano (se perdió 1,6% en el IDH) y particularmente con el PIB per cápita, que tuvo una reducción bastante considerable.

Ahora bien, el 31% de la población de Bogotá es menor de 18 años y cerca del 6 y medio por ciento es mayor de 65 años. El conocimiento de estos ciclos es fundamental de cara a la identificación de políticas y a las especificidades que se tienen que presentar en los programas. En términos de la jefatura de hogar el 66% de los hogares bogotanos tiene jefatura masculina y casi el 34% tiene jefatura femenina; pero el porcentaje de los hogares que tienen jefatura femenina sin cónyuge es el 87% y hogares con jefe mujer sin cónyuge y con hijos menores de 18 años es el 35%.

De hecho, en los distintos programas en el Distrito se ha planteado como uno de los criterios prioritarios de elegibilidad las mujeres cabeza de familia porque atender a esta situación, que además de que comporta la discriminación tradicional a la mujer, en los sectores de bajos ingresos es bastante complicada. En materia de NBI sabemos que Bogotá ha avanzado de manera importante igual que el país, pero efectivamente Bogotá está en una situación muy, muy superior a la del nivel nacional, en que ya se ha logrado que por NBI estemos con el 5,5% de los hogares en pobreza y en miseria únicamente el 0,7%.

Si bien éste es un avance importante, a medida que las sociedades se urbanizan más, el indicador de NBI resulta más insuficiente para capturar la pobreza. Eso ya se da

por sentido internacionalmente, de tal suerte que por eso se tiene que acudir a otro tipo de indicadores que permitan complementar esta situación. En términos de ingresos, que es un indicador también nacional e internacionalmente reconocido, además porque permite comparaciones internacionales importantes, tenemos en la tabla 1 el comportamiento hasta el 2002 en que se puede apreciar cómo la población en situación de pobreza ha crecido de manera preocupante; y lo mismo tenemos que decirlo en términos de línea de indigencia, para cerrar en 2002 esta situación.

Tabla 1

Comportamiento de los índices de población en línea de pobreza e indigencia

Año	Población Total	Pobreza por L.P		Indigencia por L.I	
		Población	%	Población	%
1993	5.466.005	2.443.411	44,7%	434.973	8,0%
1995	5.720.541	2.387.940	41,7%	440.190	7,7%
1997	5.948.039	2.087.762	35,1%	404.467	6,8%
1999	6.294.072	2.737.921	43,5%	711.230	11,3%
2000	6.449.980	3.220.053	49,9%	971.230	15,1%
2001*	6.557.752	3.242.835	49,5%	962.150	14,7%
2002	6.698.167	3.366.542	50,3%	1.104.904	16,5%

Ver la pobreza por la línea de ingreso esta muy asociado al comportamiento económico del país y por eso señalé al comienzo cómo a partir de 1997 sin duda hay un comportamiento y un punto de quiebre que aquí se puede apreciar también, cómo aquí iba reduciendo la Línea de Pobreza y a partir del 97 nuevamente se da un aumento importante.

Los datos con base en la encuesta de calidad de vida de 2003 muestran que Bogotá tiene 49% de los hogares en situación de pobreza, una situación bastante dramática porque estamos hablando de 95 mil hogares que se encuentran en situación de pobreza, lo cual representa cerca del 50% del total de la población del Distrito. Con un elemento adicional, y es el hecho de que dado el desarrollo desigual que tiene una ciudad que de forma creciente se ha venido segmentando (igual ha ocurrido desafortunadamente en la mayor parte de grandes ciudades de América latina) pues nosotros tenemos unas diferencias realmente alarmantes a nivel de localidades.

Mientras el promedio de Bogotá esta en el 49%, Usme esta en la cifra aterradora de casi el 81%; igual ocurre en San Cristóbal, Ciudad Bolívar, Bosa y Kennedy. En Suba, que ha sido preocupación particularmente para algunos medios de comunicación de por qué allí, hemos señalado su importancia en términos de población, la cantidad de personas que están en pobreza, los indicadores adicionales que se están utilizando como el índice de calidad de vida, servicios públicos, en fin, que realmente muestran que en esta localidad coexisten de una manera muy, muy pronunciada sectores con ingresos altos y sectores con ingresos muy bajos. En tres UPZ de Suba, que son

Tibabuyes, Rincón y Casablanca está concentrado el 45% de la población de la localidad, y todas son UPZ que tienen estratos 1 y 2, de tal suerte que la situación es bastante dramática.

Esto sin duda modifica de manera sustancial los promedios y eso explica que el nivel de las localidades de emergencia pues tan solo estén casi 10 puntos por encima del promedio Bogotá; si uno excluyera Suba pues lógicamente que esto sería más significativo. Y aquí me quiero referir al caso de Rafael Uribe, que sin duda es también una de las localidades con muchísima complejidad y mucho deterioro. Lo propio podría uno decir de Tunjuelito; y esto lo que nos lleva a señalar que, en estricto sentido, uno debería pensar en once localidades en emergencia en la ciudad de Bogotá.

Pero desafortunadamente no pudimos hacerlo en razón a la disponibilidad de recursos y en segundo lugar porque la iniciativa de las localidades en emergencia lo que persigue es ser un medio para facilitar una estrategia de intervención social. Esa estrategia a la que le estamos apostando creo que marca diferencia con otras estrategias del pasado y es que si bien los esfuerzos se han venido haciendo en forma importante en el terreno social, una de las discusiones grandes en las experiencias nacionales e internacionales hace muchos años ha sido la sectorialización de la política social, cómo el hacer esfuerzos en educación, en vivienda, en salud. Estos pueden ser esfuerzos importantes, pero los resultados de impacto no son altamente satisfactorios y así lo demuestra el comportamiento de la pobreza en Bogotá, en la medida en que lo que se está imponiendo es una estrategia de intervención social integral que ha mostrado resultados y que tiene tres componentes fundamentales.

Esos tres componentes fundamentales son: intervención integral, servicios sociales, desarrollo urbano y estrategias de empleo y de ingresos. De tal suerte que esa apuesta de una intervención social integral requiere no solamente recursos, sino también una gestión institucional importante. Ahí hay un reto muy grande y una restricción muy grande, no solamente porque tenga que haber una cabeza que lidere el proceso, que está prevista en el Plan de Desarrollo, sino por la misma institucionalidad del Distrito, la misma sectorialidad del Distrito y, hay que decirlo, la misma concentración en el Distrito. Porque la descentralización realmente consideramos que está muy, muy quedada en Bogotá, lo que dificulta una estrategia de gestión de esta naturaleza. Entonces prácticamente la propuesta es ser innovadores en esta gestión institucional, lo cual es un reto en materia de gestión social, es un reto de enfoque y de igual forma se requieren muchos recursos.

Ello no significa de ninguna manera que las políticas sociales y las políticas públicas se vayan a orientar únicamente a las seis localidades en emergencia. Hemos insistido en que es el deber de esta administración atender las veinte localidades del Distrito, y sin duda que en estas localidades en emergencia pues se va a dar prioridad a este modelo de gestión institucional y de igual manera se van a aunar recursos y sin duda

a hacer énfasis en estas localidades. Eso nos ha llevado ya a algunas definiciones en el Conpes, que ya están puestas en marcha.

Cuando hicimos la revisión de los excedentes de 2003 en el Conpes, identificamos 63 mil millones de pesos de las distintas localidades y se estableció que la mitad de esos recursos necesariamente tienen que estar ligados a políticas sociales; obviamente siendo respetuosos de las propuestas hechas por los fondos de desarrollo local, pero 7 mil millones se reorientaron específicamente para comedores comunitarios en las seis localidades en emergencia social; de tal manera que haya también un compromiso desde lo local con las distintas iniciativas del Distrito.

En el tema del hambre quiero decir dos cosas. En primer lugar, nosotros sabemos que en la Constitución Nacional el derecho a la alimentación no está considerado como un derecho fundamental, no obstante resulta muy paradójico que Colombia es quizás el único país en el mundo que vergonzosamente tiene el derecho a la vida como derecho fundamental y todos sabemos la situación que vive el país. Pero resulta paradójico que se haya estatuido el derecho a la vida como derecho fundamental cuando hay tantas personas que están padeciendo físicamente de hambre, entonces uno dice: cuál vida digna si a la persona se le está negando incluso el derecho elemental a la alimentación.

En esto yo creo que el alcalde ha sido bastante claro, y de igual forma se expresa en el Plan de Desarrollo, en términos de que la alimentación debe ser considerada como un derecho fundamental y en consecuencia actuar en esa dirección, pero con una doble visión: por un lado las acciones de dar alimento, que nos parecen absolutamente legítimas y necesarias con el riesgo de que eso se tilde de asistencialismo, pero creemos que las acciones asistenciales son necesarias, legítimas y de emergencia, y que el reto está es en cómo hacemos que esas acciones no se queden únicamente allí sino que podamos tener una política que nos conduzca a una sostenibilidad.

En una situación de hambre como la que están padeciendo tantos conciudadanos y conciudadanas en la ciudad uno no podría decir que, como la acción de dar alimentos es un simple problema de asistencialismo, entonces espérense a que se reactive la economía, espérense a que haya empleo e ingresos, espérense a que se genere, espérense a las políticas de capacitación. El hambre es una necesidad y nosotros celebramos mucho que el DANE hubiera incluido esa pregunta en la encuesta de calidad de vida, porque realmente es muy, muy claro en señalar caramba que por lo menos un miembro del hogar, lo que significa que pudieron ser más, haya tenido que privarse de por lo menos una ración por falta de dinero, pues la respuesta es que el 8,6% de los hogares en el Distrito tuvo que contestar afirmativamente y allí estamos hablando de un millón 921 mil hogares, cifra nada despreciable.

Y la única variable que nosotros debemos tener en consideración para esa definición no es únicamente el problema del hambre física porque estamos hablando de hambre

en muchos sentidos, el alcalde ha expresado cómo en el programa Bogotá sin Hambre lo que se quiere es reflexionar sobre el hambre, es que el hambre es en muchos terrenos. Podemos hablar del hambre de alimentación, del hambre de empleo, del hambre de vivienda, del hambre de afecto, del hambre de identidad, en fin. Pero sin duda que estos datos sobre problemas de hambre y sobre problemas nutricionales pues tienen que ser una guía fundamental y un insumo fundamental para las políticas que se tomen en esa dirección. En lo que quiero insistir es que no puede ser ese el único indicador que nosotros hemos utilizado para la selección.

Bogotá esta bastante bien en términos de cobertura de servicios públicos, el asunto que llama la atención es que como ustedes bien saben aquí estamos hablando de barrios legales. Bogotá tiene 148 barrios ilegales, de tal manera que es considerable la población que todavía no acceda a los servicios y esto son algunos datos para poder tener un acercamiento a la calidad de los servicios públicos que tendríamos que decir que también es bastante aceptable.

Pero como les decía ahí estamos hablando de las viviendas legales; lógicamente en los diagnósticos que se han adelantado el déficit de vivienda en Bogotá sigue siendo bastante alto; tenemos identificadas 487 mil unidades de déficit de vivienda, pero vean éste dato que es realmente muy, muy preocupante: 15 mil viviendas se encuentran ubicadas en zonas de alto riesgo, de ahí que efectivamente no sea de extrañar el hecho de estas continuas emergencias y entonces cuando llueve todos temblamos porque las emergencias son fatales y lo vivimos la semana anterior: cinco localidades en emergencia. Con un agravante importante y es que no en todos los casos nosotros podemos ir a hablar de legalización de barrios porque hay condiciones que requieren es reubicación y eso se vuelve por supuesto mucho más complicado.

Otro tema de la mayor importancia es el de la desigualdad y la inequidad. Colombia es un país que ha venido en forma muy significativa aumentando sus niveles de desigualdad; es el segundo país en América latina, después de Brasil, en inequidad y distribución del ingreso, y no olvidemos que América latina es la región con mayor desigualdad en el mundo. Y esta situación tanto a nivel nacional como a nivel de Bogotá es inaceptable; uno pensaría que en una sociedad democrática este tipo de situaciones no deberían presentarse.

En Bogotá el 10% de la población más pobre participa con el 1% del ingreso, mientras que el 10% más rico participa con el 47% del ingreso. Esas diferencias son brutales y eso nos lleva por tanto a que la diferencia entre el 10% más rico y el 10% más pobre de la población sea de 47. En el tema del mercado laboral Bogotá tradicionalmente había estado por debajo de la tasa de desempleo nacional y hace unos años se invirtieron los términos, de tal suerte que para septiembre de 2003 estamos con tres puntos por encima de desempleo nacional en Bogotá.

En materia del régimen de salud tenemos un 77,5% de afiliados, 81% del régimen contributivo y cerca del 19% en el régimen subsidiado. Y éste tema me parece muy

importante, porque cuando uno mira el problema de la política social y el reto de una política social integral con sostenibilidad, no sería conveniente, y de ninguna manera es el propósito, que las poblaciones de manera creciente se vuelvan beneficiarias *ad infinitum* del Estado. Somos conscientes que hay dos variables estratégicas para lograr ir construyendo esa sostenibilidad: la educación, hablando tanto de la formal como la no formal, y las estrategias de empleo y de ingresos.

Esas dos variables se vuelven fundamentales de cara a unos propósitos de sostenibilidad, y el caso de la educación es sumamente complicado. Tenemos una tasa de asistencia en niños y niñas realmente con niveles aceptables, pero a medida que aumentan las edades va bajando de manera significativa. Ya las personas de 16 a 17 años solamente están con un 76%, de 18 a 25 38% y de 26 y más casi 4%; esto se expresa en el hecho de que, en materia de desempleo, los dos grupos más vulnerables son las mujeres y los jóvenes.

Entonces uno piensa que los jóvenes deberían estar en el sistema educativo, y no aumentando la participación en el mercado laboral, lo que en buena medida contribuye a elevar las tasas de desempleo. Pero abocar una solución de esta naturaleza, de tal suerte de que las personas en edad escolar efectivamente accedan al sistema escolar no lo soluciona todo, porque el problema no es únicamente de acceder al sistema sino que permanezcan en él; y la permanencia involucra las oportunidades de familia y de comunidad. De tal suerte que por eso la visión tiene que ser una visión integral, para que las familias puedan asumir si se quiere el costo de oportunidad de mantener un chico o una chica en la escuela.

Y por eso en materia de educación también nos interesa hacer la diferencia entre educación oficial y no oficial, pues no es un misterio que los costos de la educación privada son muy superiores a los de la educación pública; y nosotros podemos ver cómo realmente ya en los niveles superiores esa relación entre el sector oficial y no oficial se trastoca totalmente. En el nivel técnico y tecnológico, que lamentablemente es una de las opciones menos exploradas en éste país, debería haber una política agresiva en materia de niveles técnicos y tecnológicos. Tenemos una matrícula oficial de 19% y no oficial de 71%; y qué decir de la universitaria y del postgrado. El oficial únicamente esta con una matrícula de 24% mientras que el no oficial esta con un 76%.

Y entre las razones para no estudiar nuevamente el tema de ingresos se pone de presente; esta es una percepción de las razones por las cuales los menores de 35 años no estudian: cerca del 45% responde que es por costos educativos elevados que no pueden hacerlo.

Ante esta situación en el Plan de Desarrollo de la actual administración el objetivo del Plan de Desarrollo se ha precisado de esta manera:

"Avanzar en la construcción colectiva de una ciudad moderna y humana, incluyente, solidaria y comprometida con el desarrollo del Estado Social de Derecho, con mujeres y hombres que ejercen su ciudadanía y reconocen su diversidad.

Una ciudad con una gestión pública efectiva y honesta que genera compromiso social y confianza para avanzar en la reconciliación entre sus habitantes.

Una ciudad integrada local y regionalmente, articulada con la nación y el mundo, para crear mejores condiciones y oportunidades para el desarrollo sostenible de las capacidades humanas, la generación de empleo e ingresos y la producción de riqueza colectiva".

De allí quiero destacar algunos elementos: la construcción colectiva de una ciudad moderna y humana, nos parece que es fundamental hacer énfasis allí; de igual forma el marco en el cual nos estamos moviendo que es el Estado Social de Derecho, la necesidad de una gestión pública efectiva y honesta por supuesto; el avance en la reconciliación –y de ahí que uno de los ejes del Plan de Desarrollo sea la reconciliación. Además hoy en día las ciudades para poder avanzar tienen necesariamente que tener en consideración su entorno y tienen que estar integradas y no solamente local sino también regionalmente, y por supuesto tener en consideración el contexto y las restricciones o ventajas que haya en el orden internacional en materia de oportunidades de desarrollo.

El énfasis del Plan de Desarrollo en lo social se tiene que expresar también en los recursos previstos de inversión que de los 21.3 billones, que es el costo estimado de los cinco años del Plan de Desarrollo, el 60% esta destinado al eje social, lo que significan 12.7 billones de pesos.

Y al Consejo Distrital de Política Social se le quiere otorgar un papel realmente importante, por eso en marzo el alcalde firmó un decreto modificando la composición y las funciones del Consejo, cuya primera reunión se realizó el 19 de marzo. Para que realmente sea una instancia de concertación y que nos ofrezca posibilidades de prioridad en las políticas públicas, en las políticas generales del Plan que son la intervención social integral, la integración social de la ciudad y el estímulo al desarrollo de las capacidades, la intervención para la equidad, la prevalencia de los derechos de los niños y de las niñas, la cual ha sido una decisión política del alcalde, la de darle la prioridad a los niños y a las niñas.

También está la perspectiva de mujer y género y la obligación de avanzar en el Plan de la equidad de oportunidades para las mujeres y el cambio cultural, el sexto la participación para la decisión, el control social y la rendición de cuentas, la seguridad alimentaria que es una política general del Plan, en la que tenemos dos componentes: el acceso a los alimentos pero también el abastecimiento adecuado de

alimentos y nutrientes, apostándole a la sostenibilidad, y eso tiene que ser complementario con los servicios sociales del Estado.

De otra parte tenemos la integración territorial para la sostenibilidad en el marco de ciudad región, la generación de riqueza colectiva y el tema de empleo e ingresos, porque justamente queremos insistir en el hecho de que en una estrategia seria de empleo e ingresos, difícilmente vamos a poder avanzar en la sostenibilidad y por supuesto la inserción internacional con todos estos temas que hoy día nos preocupa no solamente como Bogotá sino también como país.

Finalmente en el objetivo del eje social se insiste en las condiciones de sostenibilidad en el marco de los derechos económicos sociales y culturales, en el propósito de la mejora de la calidad de vida, en el desarrollo autónomo, solidario y corresponsable y, por supuesto, el énfasis en las personas y comunidades en situación de pobreza y de vulnerabilidad.

Las políticas del eje social se refieren a la protección, promoción y restablecimiento de los derechos a la alimentación como un derecho fundamental, al ejercicio pleno de los derechos de los niños y las niñas, a la juventud con oportunidades, la equidad en el acceso a los servicios sociales, y la vinculación productiva. Y éste es un mensaje bien importante, el mensaje de la vinculación productiva, porque algunas personas se han sorprendido de que en el eje social esté el tema de la vinculación productiva.

Pero nuevamente esto tiene una razón política importante, y es el hecho de ver la creación de riqueza, la generación de empleo, la capacitación para el trabajo, no como fines en si mismos sino como medios para que las personas tengan mejores condiciones de autonomía y de ejercicio de sus derechos.

En el eje social estamos hablando de cinco estrategias: una la construcción progresiva y paulatina del sistema integral de protección y seguridad social; dos, la garantía de las personas y el colectivo social del derecho fundamental al alimento, la garantía de acceso progresivo y permanencia en los servicios sociales; creación y estímulo con criterios de inclusión de las condiciones que potencien la capacidad y el talento y apropiación de la ciudad como entorno cultural, artístico y lúdico.

Básicamente esas son las estrategias del eje social y los programas principales, pues la normatividad del plan establece que éste debe bajar hasta programas y no necesariamente hasta proyectos. Además estamos planteando cuáles son los programas prioritarios de cara a las estrategias que hemos identificado; sin que eso quiera decir que los programas o proyectos que no están en el Plan de Desarrollo no existan.

Esos programas prioritarios del eje social son Bogotá sin Hambre, Más y mejor educación para todos y todas, Salud para la vida digna, el restablecimiento de derechos e inclusión social, Cero tolerancia con el trabajo, la explotación y el maltrato

infantil, Bogotá con igualdad de oportunidades para las mujeres, Capacidades y oportunidades para la generación de ingreso y empleo y Escuela ciudad y ciudad escuela, es decir la ciudad como escenario de formación y de aprendizaje.

Esto es, grosso modo, lo que les quería presentar del eje social. Particularmente los proyectos que hacen referencia a situaciones de vulnerabilidad y pobreza extrema los presentará Olga Isaza.

Presentación de Olga Isaza, Departamento Administrativo de Bienestar Social del Distrito - DABS

Lo que fundamentalmente yo voy a presentarles son los proyectos que desarrolla el Departamento Administrativo de Bienestar Social anclados en el Plan de Desarrollo. Para eso lo primero que voy a hacer es presentarles cuál es la estructura programática vigente del departamento y un poco cómo se ubican cada uno de los proyectos allí. En una segunda les contaré cómo cada uno de estos proyectos se integra a la estructura del Plan.

En este momento el departamento tiene obviamente la dirección y de ella dependen cinco oficinas asesoras, las de comunicaciones, de asuntos disciplinarios, de control interno, de sistemas, de jurídica y dependen también cuatro subdirecciones: la de políticas poblacionales, la de planeación, la de desarrollo local y la administrativa y financiera; a excepción de esta última, las demás subdirecciones son del área misional.

En la Subdirección de políticas poblacionales en este momento existen tres gerencias: la Gerencia de atención a la población adulta y a la vejez, la Gerencia de infancia, y la Gerencia de atención integral a la familia. Nosotros esperamos que al final de este semestre, o a mas tardar en el tercer trimestre del año, tengamos ya creada la gerencia de juventud que también va a depender de esta subdirección y que completaría el ciclo de vida, pues nosotros estamos empeñados en articular dos dimensiones que nos parecen de la mayor relevancia: la dimensión de los ciclos de vida de las poblaciones y la dimensión de los territorios.

En función de esos dos criterios está establecida la estructura orgánica del departamento. De la Subdirección de desarrollo local depende la Gerencia de formación para el desarrollo, la Gerencia UEL, que es la unidad ejecutiva local, la Gerencia de prevención integral ante el uso indebido de drogas, que es la que se transforma en la Gerencia de juventud y los 16 centros operativos locales del DABS.

En la Subdirección de políticas poblacionales y en cada una de sus gerencias van a quedar ubicados los proyectos que están aquí descritos: en la Gerencia de atención a la población adulta y la vejez está el proyecto de vida para personas en situación de prostitución, atención integral para adultos con limitación física y mental, atención al ciudadano y a la ciudadana habitante de calle en sus diferentes modalidades,

atención para el bienestar del adulto mayor en situación de pobreza en Bogotá, también con sus dos modalidades.

En la Gerencia de juventud entonces se fortalece el proyecto de alternativas de prevención integral con niñez, juventud y familia ante el uso indebido de sustancias psicoactivas, tanto legales como ilegales, y se crea el proyecto de promoción de los derechos sexuales y reproductivos con un énfasis muy significativo en la prevención de las infecciones de transmisión sexual, del VIH por consiguiente, y de los embarazos en adolescentes.

En la Gerencia de infancia están el proyecto de prevención y erradicación del trabajo infantil, que tiene un componente muy grande en la prevención de revinculación de los niños y las niñas al sistema educativo y en la desvinculación de los niños de las peores formas del trabajo infantil.

El otro proyecto es Mundos para la niñez que tiene cuatro modalidades de atención, también está la atención a las familias gestantes para que sus bebés sean sanos y deseados, la política de seguridad alimentaria y nutricional para los proyectos del Departamento, que tiene cuatro objetivos fundamentales, uno que tiene que ver con la complementación alimentaria, otro que tiene que ver con la vigilancia del estado nutricional, un tercer objetivo que tiene que ver con la transformación de hábitos asociados o que estimulan la vida saludable, y un cuarto relativo a la promoción, protección y apoyo de la lactancia materna. Y el último de los proyectos que dependen de la Gerencia de infancia es el de desarrollo de los niños y niñas con discapacidad cognitiva moderada y severa.

En la Gerencia de atención integral a la familia están cuatro proyectos: Protección integral de la violencia intrafamiliar y sexual, obviamente aquí consideramos que el núcleo de atención es la familia y por eso se ubica dentro de esta Gerencia, aunque por supuesto sabemos que los más afectados son los niños y niñas y los adultos mayores. También están los de Acceso a la justicia familiar, Comisarías de familia, Familias para niños y niñas con medidas de protección legal y Atención integral para las familias ubicadas en zonas de alto deterioro como por ejemplo Santa Inés, El Bronce o Cinco Huecos.

En la Subdirección de desarrollo local se fortalecen dos gerencias: la de Formación para el desarrollo con tres proyectos centrales: el de OIR Ciudadanía con sus tres modalidades por una parte el acercamiento a la ciudadanía, por otra la atención inmediata a la ciudadanía y la atención al migrante; el otro proyecto fundamental es el de Talentos y oportunidades para la generación de ingresos, que tiene dos experiencias muy grandes con grupos de extrema vulnerabilidad vinculándolos a oportunidades para la generación de ingresos y que por otra parte en grupos transversales apoya a los demás proyectos en su componente de generación de ingresos. Y el proyecto de comedores comunitarios.

En la Gerencia para el fortalecimiento de la gestión local se ubican los proyectos de Apoyo a la gestión local de recursos sociales, Fortalecimiento de las políticas sociales locales y Fortalecimiento de la prestación de los servicios DABS en las localidades. Estos tres proyectos tienen el grandísimo objetivo de fortalecer la capacidad local para que efectivamente avancemos hacia la descentralización de los servicios de bienestar. También está el proyecto de nuevas voces ciudadanas, que es todo el componente de participación de aquellas voces de ciudadanos y ciudadanas que no han sido escuchados y el proyecto Centros de desarrollo comunitario.

Vistos desde los programas del Plan de Desarrollo la propuesta es la siguiente:

En el programa de Bogotá sin Hambre pues obviamente están los comedores comunitarios que van a ser operados por el DABS. Este semestre vamos a tener operando ya diez comedores comunitarios. En los comedores infantiles, que fundamentalmente es el servicio de alimentación que se presta a los niños y las niñas del proyecto Mundos para la niñez, de 0 a 5 años en educación inicial lo fundamental es que se amplía el número de días de atención, pasando de un promedio de 190 – 200 días de atención a los 365 días.

Salas amigas de la familia lactante: la meta es certificar al menos 25 salas amigas de la familia lactante al año en nuestros centros de desarrollo infantil y todas las políticas y estrategias de nutrición y seguridad alimentaria dentro de los proyectos del Departamento.

En el de Educación de calidad para todos y todas, se ubica el proyecto Mundos para la niñez de 0 a 5 años educación inicial, en el programa Restablecimiento de derechos e inclusión social se ubican la gran mayoría de los proyectos del Departamento: Atención integral a adultos con limitación física y mental, Proyecto de vida para personas en situaciones de prostitución, Atención al ciudadano y ciudadana habitante de la calle, Atención para el bienestar del adulto mayor, OIR ciudadanía, Familias gestantes, Familias para niños y niñas con medidas de protección legal, Nuevas voces, Atención y prevención integral con niñas, Juventud y familias ante el uso indebido de sustancias psicoactivas, Promoción de derechos sexuales y reproductivos, Acceso a la justicia familiar y Atención integral a víctimas de delitos sexuales y de violencia intrafamiliar.

En el de Combatir el trabajo, el maltrato y la explotación infantil, Tolerancia cero, se ubican la prevención y erradicación del trabajo infantil y, la parte de atención integral a víctimas que tiene que ver justamente con la población de niños y de niñas.

Y por último, en el programa de Capacitación y oportunidades para la generación de ingresos y empleo se ubica el proyecto de banco de talentos y oportunidades y el proyecto de integración familiar y comunitaria en centros de desarrollo comunitario.

Pregunta Gilma Jiménez, Concejal de Bogotá

¿Los proyectos del anterior Plan de Desarrollo que ejecuta el DABS se trasladan al nuevo con la misma denominación?

Responde Consuelo Corredor

Ahí hay nuevas denominaciones y proyectos fusionados. Por ejemplo el de centros AMAR y Familias educadoras es el que se fusiona en el de erradicación del trabajo infantil; entonces lo que está presentando Olga ya es la armonización en la que hemos venido trabajando de cara al nuevo Plan de Desarrollo, en que realmente todas las iniciativas que venía haciendo el DABS se mantienen; les hemos dado una reorganización en términos de las subdirecciones y en términos de la fusión de proyectos.

Los criterios para la fusión de proyectos fueron fundamentalmente tres: uno porque encontrábamos que había una atomicidad en algunos proyectos y dos, porque otros eran realmente complementarios y con esa visión integral tenemos que tener el propósito de poder fusionar los proyectos. Y un tercero, que sin duda también tiene importancia, es el hecho de que manejar muchos proyectos a nivel de gestión es muy complejo. Entonces se hizo un esfuerzo cuidadoso en el que había una participación muy importante de los funcionarios y funcionarias del DABS, y esa presentación como les decía, que ha hecho Olga ya es digamos la armonización gruesa que se ha hecho de la labor del DABS en el Plan de Desarrollo.

Esto nos lleva a hacer una reformulación de la misión del DABS. Por qué una reformulación de la misión del DABS. Porque tradicional e históricamente el trabajo y la atención del DABS se identifica fundamentalmente con situaciones de vulnerabilidad y se mira como una tarea estrictamente asistencial. Yo he dicho en público y en privado que para mí una de las cosas importantes cuando recibí el DABS es constatar que, en mi opinión, a diferencia de otras entidades del Distrito, el DABS ha venido avanzando de manera muy significativa en el enfoque de derechos y eso me parece muy importante.

Entonces es una feliz coincidencia, porque desde la formulación que nosotros hicimos con el alcalde cuando fue electo y en el documento que muchos de ustedes conocieron el 1º de enero, que presentamos en Ciudad Bolívar y se llamó *Por un compromiso social contra la pobreza*, ya estaban planteados los lineamientos generales que son recogidos en el Plan de Desarrollo y lo que estamos planteando allí es todo el enfoque de derechos. Es toda una tarea de promoción, de restablecimiento, de garantía de protección, que va mucho más allá de una labor estrictamente asistencial a población vulnerable.

Intervención de Clemencia Ibáñez, Consultora en Temas Sociales

Uno se asombra de que en los últimos cuatro gobiernos, que suman doce años de administración, en los que no obstante la inversión social se ha incrementado significativamente y ha habido como voluntad política y margen de maniobra en las entidades para intervenir lo social, las tendencias no se revierten, no pasa nada con las tendencias. Uno ve los mismos problemas pero más grandes. De hecho hago una lista rápida: problema nutricional no obstante hay no se cuántos niños atendidos desde hace yo no se cuántos años en Bogotá, violencia intrafamiliar, riesgo, trabajo infantil, habitabilidad, problemas intracasa, falta de oportunidades, deserción escolar.

Entonces casi que uno ve las mismas problemáticas pero que crecen automáticamente en la ciudad. Eso frente a unos recursos que han crecido también de una manera significativa: será que el problema es que Bienestar social o el sector social revisa la misión cada tres años pero no hay una visión de la política pública social de la ciudad, eso es como una reflexión que hace uno de los últimos cuatro gobiernos.

Y tres reflexiones rápidas, el tema de emergencia me parece interesante porque es como tratar de actuar integralmente en localidades, pero pregunto: y cómo se va a abordar la emergencia en las localidades que no son de emergencia; porque de hecho son las más atractivas para que ocurra todo el fenómeno de vendedores ambulantes, de indigencia, prostitución, etc. Entonces son localidades que no están en emergencia pero que contienen todas las manifestaciones de emergencia social posible ¿cómo se va a abordar eso?

Eso está pegado con el tercer tema que es el de territorializar la política social. Observamos un poquito los ejercicios del anterior gobierno en el tema de la construcción de los comités locales de política social o algo así, sin embargo uno veía que la asistencia a estos comités era de los mismos funcionarios de las entidades sociales, pero no había convocatoria a la sociedad civil de una manera significativa en donde de verdad se construye tejido social. Es como llamarle la atención a que la territorialización de la política social se haga con actores de la sociedad civil no solamente con funcionarios que se echan el mismo cuento todos entre todos y las mismas flores, no tiene sentido.

Eso tiene que ver con cuál va a ser el comportamiento de la política social en los planes zonales, en los planes espaciales, en todos los temas de manejo de la espacialidad en Bogotá y del ordenamiento territorial. Y qué va a pasar con ese tema del Plan maestro de equipamientos que finalmente termina siendo salud, educación pero yo no sé a dónde están amarrados la cantidad de infraestructura que tiene Bienestar social y el Distrito y que ha generado unos esfuerzos en inversión muy grandes en los últimos años.

Me pareció interesante que la doctora Olga conectará Bogotá sin Hambre con hábitos y estilos de vida, eso tiene que ver desde la cuna con la manera de alimentarse en Bogotá, si el bocadillo en la lonchera es sustituido por el *Yoplait* nos sobamos, porque obviamente no va a haber la capacidad para comprar productos procesados ni empacados, que es la mayor oferta que se da a cualquier niño de sectores populares y eso no lo revisa nadie. Los hipermercados, el gran comercio de los productos procesados cómo están comprometidos en esto.

Cuando Bogotá compra yo no se cuántas coca colas si se puede decir la marca aquí en fin, y cuántos paqueticos que no aportan en nada al tema nutricional, si el Distrito no se asocia con ese tipo de cosas, no va a haber posibilidad de darle comida a la gente, tengan la plena seguridad. Anoto dos cosas que me parecen importantes y creo que arranca bien el gobierno en eso, con énfasis en los derechos fundamentales. Creo que ese debe ser digamos el eje estructural de la política social, y que sea indebatible, que sea de obligatorio cumplimiento.

Y por otro lado la mención al tema de empleo de ingresos y a educación. Me parece que el DABS tiene un quehacer muy viejo ya y sabe cómo atender niños autistas, viejitos inválidos, mejor dicho tiene toda la inteligencia social de la ciudad en ese sentido. El reto es cómo incluir la mayor cantidad de gente en esa mejora de la calidad de vida que forma parte del discurso. Ahí tiene que resolver tres problemas: uno de atraktividad terrible, el sistema educativo no es atractivo, por consiguiente los niños no entran. El sistema de competencias, que tiene que ver directamente con el trabajo y con habilidades para la vida. Y el mercado de trabajo que tiene que ser más flexible, mas comprensivo.

Intervención de Gilma Jiménez, Concejal de Bogotá

Nosotros desde el Concejo de Bogotá, concretamente en la bancada de Por la Bogotá que queremos, reiteramos en éste recinto, tal y como lo hemos hecho personalmente con el alcalde y en los diferentes medios de comunicación, nuestro respaldo y la consideración de pertinencia a la formulación del programa Bogotá sin Hambre. Inclusive con la doctora Consuelo tuvimos oportunidad de intercambiar opiniones con relación a algunas críticas que se le hicieron inicialmente a la formulación del proyecto, en el sentido de que era asistencial y en eso estamos completamente de acuerdo, claro que lo es y eso es una estrategia absolutamente válida cuando se trata de atender situaciones de emergencia, como por ejemplo problemas de hambre.

Sin embargo en los temas sociales sí tenemos algunas preocupaciones y ya un enfoque mucho más amplio, sobre lo que va a ser la gestión social de esta administración.

Lo primero, y lo decía la presentación inicial de Bogotá cómo vamos, es el tema de la información en Bogotá, o sea de la evidencia de las dificultades que hay por ejemplo en el Concejo para tener una información confiable de las diferentes entidades. Uno

pregunta sobre un mismo aspecto a diferentes instituciones y la información que le llega es completamente diferente, inclusive al interior de las mismas entidades, entre diferentes dependencias hay contradicciones con relación a la información.

Entonces en eso sí creo que más que volver a echar el discurso es hacer todos los esfuerzos: esta la tecnología, están las bases de datos, Bienestar ha avanzado, esta el SISBEN, esta el SISVAN, están los estudios de déficit de población que hay en el mismo bienestar, yo creo que está el insumo de la información y la cuestión es organizarla para hacer muy transparentes, no solamente en el diagnóstico, porque la sensación que a uno le queda, y eso es propio del ejercicio público, es que depende del escenario y depende del interés del gobierno se manejan las cifras.

Entonces en eso sí queremos hacerle un llamado de atención al gobierno en el sentido de tener información muy confiable, entre otras para establecer qué hay hasta hoy en materia de coberturas, más allá de entrar a la formulación conceptual y la elaboración de los planes de acción; qué se está haciendo en materia de prestación de servicios, hasta dónde encuentra éste gobierno y cuáles son las metas concretas, esos 21 billones que plantea éste Plan de desarrollo en qué se van a gastar y en quiénes.

Nosotros creemos que por supuesto hay que emprender las acciones que garanticen sostenibilidad en el tiempo. Sobre el tema de Bogotá sin Hambre esta mañana anotábamos la preocupación que tenemos ante la falta de claridad aunque esperamos sea por supuesto superada una vez se radique el Plan de Desarrollo. De cuántas personas estamos hablando en ese proyecto de seguridad alimentaria Bogotá sin Hambre, durante cuánto tiempo se va a prestar ese servicio, si va a haber diferencias entre los grupos poblacionales que se han determinado como prioritarios de atención. Esto en la vida real traduce en vamos a atender 50 mil niños en seguridad alimentaria porque no somos capaces por supuesto de ampliar por ejemplo la oferta institucional y jardines que sería como el escenario ideal.

O sea no solo es un tema de comida es un tema de cuidado, de protección, de estimulación adecuada. Ante la incapacidad real de responder a la demanda que hay hoy por ejemplo de niños de 0 a 5 años, tenemos cerca de 50 mil niños por fuera de cualquier sistema de protección en la etapa más crítica de su desarrollo y anotábamos cómo el gobierno y la Nación ha hecho unos esfuerzos muy importantes en materia educativa ampliando coberturas, ampliando calidad, pero en atención de los niños de 0 a 5 años lo último que nos inventamos y que lamentablemente seguimos sosteniendo es por ejemplo la modalidad de los hogares de bienestar familiar, con todos sus problemas de calidad no obstante su fortaleza en términos de coberturas.

Asistencia e incapacidad para 50 mil niños; si esa es la meta en esa población, cuánto va a durar esa seguridad alimentaria. Si es un proyecto de emergencia tiene un elemento de transitoriedad en el tiempo, no puede ser algo recurrente y permanente.

O lo es en términos recurrentes y permanentes y eso inmediatamente cambia los valores y los costos de operación de éste tipo de programas.

Respecto a la financiación del Plan nosotros hemos visto las cifras gruesas que la administración nos ha dado, vemos de esos 21 billones. 12 billones con unas fuentes relativamente ciertas e ingresos corrientes del Distrito, algunas transferencias ya negociadas con la Nación, ejemplo la cofinanciación de las redes de Transmilenio, las transferencias por supuesto de salud y educación, pero el resto, 9 billones, no lo vemos claro. No vemos claras las fuentes de financiación y eso es lo que va a determinar por supuesto el alcance en términos de cobertura y de calidad de la implementación de estos nuevos servicios, en particular los que tienen que ver con el eje social, que son servicios que por las complejidades y los tamaños de la demanda pues requieren unas inversiones muy importantes.

A mí me preocupa algo y es que desde hace un tiempo para acá efectivamente el gobierno, a través del alcalde y la directora del DABS, ha sido reiterativa en eso, establece como la prioridad 1A del plan a los niños y las niñas, no obstante en la formulación de los proyectos pasan a ser prácticamente un grupo poblacional; está el tema de género, el de los jóvenes, el de los ancianos, y nos preocupa que esa intencionalidad de declarar a los niños a las niñas como el grupo poblacional prioritario no se traduzca realmente en unas decisiones presupuestales concretas para aumentar coberturas, para mejorar calidad, para hacer todas las inversiones que sean necesarias para proteger los derechos fundamentales y repetimos, con énfasis en los niños de 0 a 5 años que es donde tenemos una deuda muy grande.

No obstante los programas se encuentran formulados a la luz de un enfoque político distinto, se recogen y prácticamente se repiten en el Plan de Desarrollo. A mí me parece que ahí hay un problema, un problema de carácter conceptual, no es muy coherente. Sin contar la percepción que nosotros tenemos con relación a la infinidad de programas y de oferta de todo tipo de modalidades de atención que tiene bienestar y que hoy la Subdirectora nos los muestra, porque cada una de esas modalidades significa plata. Entonces cuando uno quiere ver exactamente cómo impactaron un grupo poblacional esos proyectos, cómo mejoraron la calidad de vida, qué inversión se hizo por ejemplo en comida... Me parece que ahí hay un problema de enfoque, no veo claro eso. Cómo se trasladan los programas sobre los cuales nosotros, la bancada doctora Consuelo, tenemos muchísimas observaciones por la falta de claridad de los mismos. Nuevas voces ciudadanas, eso qué es en la vida real, eso cómo se mide, cómo se le construye indicador a eso, porque es que eso tiene presupuesto. Por supuesto que todo esto tiene una coherencia por supuesto que hay un discurso conceptual, por supuesto que hay una intencionalidad, en todo esto y hay pertinencia y validez.

Y es que un cuidado que hay que tener en la formulación de programas de intervención social y en la prestación de servicios básicos es que en principio todo es bueno, nada es malo, el problema es que tenemos una restricción de recurso real en

la ciudad, que tenemos una demanda que las cifras lo muestran, entre otras porque tenemos unas dinámicas de crecimiento poblacional por desplazamiento por ejemplo, la crisis que se agudiza en Bogotá, todas las personas que llegan a la ciudad a demandar servicio social, sea por un problema de desplazamiento forzoso o simplemente porque llegan a la ciudad a buscar oportunidades mejores de vida. Eso responde un poco a la reflexión que hacía Clemencia de cómo se hace tanta inversión y no obstante sigue creciendo, pero es que sigue creciendo porque tenemos unas dinámicas de crecimiento propio y de desplazamiento que nos hace prácticamente imposible poder responder de manera contundente en tiempos reales y con coberturas reales a la gran demanda social.

Finalmente no veo claro cómo participa la Nación. Y aquí vale la pena reiterar una queja, una reflexión que éste movimiento político ha hecho por años: el tratamiento que la Nación le da a Bogotá en términos de transferencia sobre todo de inversión social es realmente lamentable, es inclusive ofensivo para la ciudad. De hecho estamos trabajando con un censo que todos sabemos que somos mucho más que eso, y eso incide inmediatamente en el escenario de las transferencias. Ojalá podamos hacer ese censo rápido de tal manera que la Nación entienda que ya no somos esos sino podemos llegar a ser por lo menos un millón más y eso va a significar automáticamente un aumento de transferencias.

Bogotá no está pretendiendo por supuesto que nos dejen todo lo que nosotros tributamos, pero sí que nos den un tratamiento más equitativo porque es que la ciudad está siendo víctima, de problemas sociales que están afectando a otros sectores del país que no ha podido controlar la Nación. Y ni hablar por ejemplo del tema de los parafiscales, que tiene mucho que ver con inversión en materia social: cerca del 50% del total del recaudo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar se hace en Bogotá, y es un ingreso parafiscal, ni siquiera es un impuesto. Debería en el sentido estricto esa plata recaudada quedarse en Bogotá.

Entendemos que parte de esa plata se va a subsidiar por supuesto otros sectores del país, pero por lo menos no nos castiguen devolviéndonos tan solo el 10-12% a través de servicios sociales, que es lo que se hace en el ICBF. Yo creo que hay que apretar un poco más, doctora Consuelo, y en eso si ofrecemos todos nuestros concurso desde el Concejo, en el tema de la equidad de la Nación con relación a Bogotá, no obstante saludar y agradecer el esfuerzo que se está haciendo en la cofinanciación de las construcción de las troncales de Transmilenio, donde la Nación coloca cerca del 70% de esos recursos para poder seguir solucionando uno de los dramas sociales más graves de la ciudad, como es el de la movilidad y el de transporte público a los más pobres de esta ciudad.

Intervención de Ernesto Durán, Universidad Nacional

Primero saludar el hecho de que la infancia sea teóricamente por lo menos hasta ahora un eje central de la política pública, creo que es una deuda aplazada que

tenemos con los niños y las niñas de esta ciudad y es muy bueno y muy oportuno que empecemos a cumplirla y más desde el enfoque de derechos. Creo que eso es una de las cosas más importantes que puede tener el Plan de Desarrollo.

También me parece interesante el cambio de los denominadores con los cuales estamos mirando los problemas. Finalizando la administración, en un debate similar, hablábamos del problema de seguir calculando sobre el NBI por ejemplo las necesidades en cuanto a programas. Muy bueno que se reconozca que hay otras formas de mirarlo, como la encuesta que se presentó o el estudio del SISBEN u otro tipo de miradas para ver cuál es el denominador de la pobreza en Bogotá.

Sobre el tema de las coberturas en los programas creo que hay cosas que es necesario plantearlas en porcentajes: el alcalde dijo en estos días que 100% de educación; eso tiene que decirse así, y no entiendo por qué aquí se habla de un número de cupos escolares, yo creo que la ciudad en cuatro años puede llegar al 100% de cobertura de educación, de todos los menores de 15 años, como ya lo hacen 22 municipios colombianos, la ciudad puede dar un ejemplo en eso y está en la capacidad y se podría plantear ese tipo de retos 100% de cobertura.

Incluso ahí hay problemas también en las cifras del trabajo infantil pues los seis mil y algo de niños que se van a sacar del trabajo no son los mismos, se dice cero trabajo infantil, pero no son los mismos 40 mil de la información que hay sobre niños trabajadores en Bogotá. Me parece que ahí hay que mirar realmente las cifras del trabajo infantil, de qué es lo que se va a manejar si se quiere realmente llegar a la erradicación y plantear el 100% por lo menos para los niños menores de 15 años.

Otro tema importante es el del conflicto armado pues no aparece en los temas de la ciudad como problema central y nosotros somos la capital de este país que está en la mitad de éste conflicto, y la ciudad tiene que plantearse. El tema de los desplazados me parece muy crítico. Me llama la atención que en el Plan de Desarrollo faltan más elementos sobre la política del desplazamiento, particularmente la inmensa mayoría de los desplazados son niños y jóvenes menores de 18 años, y los estudios ya han demostrado que las familias desplazadas que tienen hijos tienden a venirse a Bogotá.

El problema del desplazamiento, como lo muestran estudios recientes, tiene un problema muy crítico que es el hambre aguda, hasta media comida al día, mejor dicho ni siquiera una comida al día, es un tema muy crítico y yo no lo veo por lo menos planteado como un problema. Pero también tenemos el tema de las milicias urbanas: la inmensa mayoría de los reinsertados de éste país se vienen a vivir a Bogotá, incluidos los menores de 18 años, porque los programas quedan aquí, cerca, porque la ciudad les da seguridad. Tenemos el problema de la vinculación al conflicto armado, que como muestran los recientes estudios hay una tendencia a volver a reclutar niños en la periferia de las grandes ciudades para llevárselos al combate. ¿Qué va a hacer la ciudad sobre la prevención de la vinculación de los niños al conflicto armado?

Otro tema que yo creo importante es el tema de la primera infancia. Se habla de unos recursos, de unos nuevos cupos en educación, yo creo que aquí hay que separar lo de primera infancia de la educación preescolar primaria; además en la información nacional también hay una confusión en los indicadores cuando se habla de preescolar y de primera infancia, porque realmente ahí se está hablando de preescolar referido a los niños de 5 a 6 años, del primer grado de preescolar de la educación formal. Yo creo que hay que separar y particularizar el tema de la primera infancia y la ciudad tiene que plantearse unos retos.

Al final de la administración pasada se hablaba del déficit que quedó de cupos para que estos niños de primera infancia tuvieran acceso a situaciones educativas; en el mundo ya se está planteando hoy que la educación empieza a los tres años y el tema de la educación de 3 a 5 años es parte del problema fundamental, por lo menos ya en los países desarrollados eso es parte de la discusión, y en muchos de los países en desarrollo, incluso latinoamericanos, se está planteando esa meta: educación de 3 a 5 años con cobertura, con calidad, con todo el debate de la educación.

Me parece que hay un desarrollo importante en calidad de los programas pero hay problemas importantes todavía en la cobertura. Sería muy interesante que se plantearan específicamente cuál va a ser la meta en aumento de cobertura en primera infancia, con qué tipo de estrategias, en qué forma se va a cubrir esa población y no una afirmación general.

Otro tema pues que de pronto preocupa es el tema de la integralidad, incluso ha habido un debate permanente sobre el tema de la integralidad y por lo menos en la infancia siempre hablamos de políticas integrales, llevamos veinte años hablando de eso y todavía no tenemos claro qué es lo de la integralidad. Me llama la atención que se hable de hacer una política integral social en las seis localidades en emergencia, creo que sería muy interesante, hay que ir hacia miradas integrales. Me preocupan hechos de fragmentación como el comité especial, además con pocos conocedores directos para trabajar el tema del hambre por encima de las instituciones, como una institución aparte; eso no va hacia la integralidad, sobre todo cuando hay todo un trabajo institucional de carácter nacional y local sobre eso.

Pregunta Margareth Flórez, Fundación Corona

Bueno yo tengo una pregunta sobre desplazamiento, porque fue un compromiso de campaña del alcalde y lo hizo explícito en un foro que realizó Bogotá Cómo Vamos. También quisiera preguntar sobre el tema de la focalización. La situación persistente de pobreza que hemos visto en determinadas zonas o en determinados territorios de la ciudad, implica estrategias innovadoras para coordinar una focalización que tenga en cuenta el territorio pero también la población, es decir es Suba pero ¿es todo Suba? ¿Son unas poblaciones? ¿Cómo se va a trabajar ese tema?

Ahora, cuando uno ve la complejidad del problema que tenemos, y aquí surgen nuevas aristas, uno se pregunta: ¿será que el Distrito cree que puede resolver solo ese problema? Y cuando hago esa pregunta no solo estoy pensando en términos de recursos sino que me parece que es un problema de gran envergadura y gran complejidad. Sin embargo en la ciudad hay muchas ONG, organizaciones comunitarias, instituciones privadas que ya están trabajando en ese tema y la pregunta en ese punto sería: ¿Hay una estrategia para encausar esfuerzos públicos y privados en la solución del tema de la pobreza en Bogotá? Debería haberla porque cuando se dice Bogotá sin Indiferencia creo que también es un llamado a la corresponsabilidad en ese asunto, y me parece que ahí hay un camino por explorar.

Intervención de Ángel Custodio Cabrera, Concejal de Bogotá

La primera gran pregunta que uno se hace cuando le colocan la pirámide donde hablamos del 62% en inversión social es precisamente en qué consiste esa inversión social del 62%. Porque ahí le colocan a uno de todo. Entonces vale la pena que se discrimine esta inversión de una manera seria.

El segundo tema es el de la famosa emergencia social y las localidades escogidas a mí si no me quedó claro para nada. Por ejemplo una localidad como Rafael Uribe tiene unos índices de pobreza terribles, y la dejamos un poco por fuera en ese sentido. Entonces yo sí no quedo convencido. Lo de los famosos comedores infantiles, eso es como volver a crear cualquier programita ahí y la sostenibilidad en el futuro no me convence tampoco.

Pero miremos el tema a fondo, que es el tema de la Nación y la corresponsabilidad en Bogotá. Se dice que el ICBF lleva varios años intentando entregar todos los programas al Distrito. Es más, si uno lee por allá las normas del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, en alguno de esos artículos habla de que los entes territoriales son los que tienen que operar y prácticamente Bienestar Familiar no debiera existir.

Pero se habla de que los programas que manejan el tema nutricional los asumiría el Distrito; entonces cómo se integraría frente a los programas que hoy existen, sabiendo que manejan costos diferentes, inclusive hasta poblaciones diferentes.

Ustedes dicen que en Bogotá hay un millón 900 mil personas con hambre; es una cifra que no podemos despreciar. Entonces si tenemos como esa meta, yo me pregunto cuál es el ciclo vital de ese 1'900.000 mil personas. Y ahí es donde entramos al tema de los derechos de los niños, que deben prevalecer en todo lado. Entonces ahí volvemos a la discusión de los niños menores de cinco años: dónde los vamos a ubicar. Y sobre todo una población tan vulnerable como es el niño menor de dos años, que no se atiende en un comedor infantil. Se requiere una estructura muy puntual y en eso ni Bienestar Familiar ni Bienestar Social del Distrito tiene una preocupación. Es el niño lactante que requiere una atención diferente, no lo puede atender una madre comunitaria. Ahí no veo claro ese sector de la población.

Y cuando hablamos de derechos de niños y niñas yo no veo aquí por ejemplo el tema de Consejos Tutelares, cómo se involucra con todo éste tema sabiendo que está a cargo de Bienestar Social del Distrito. Y el tema de las Comisarías de Familia, la solución de los conflictos, dice el Plan familias en protección legal, ahí me parece que ahí hay un tema un poco complicado porque todo lo que tiene que ver con protección lo debe manejar el ICBF.

Frente a lo que conocimos inicialmente ya veo un poquito el acercamiento, faltan las metas y la parte económica y empecemos a andar. Pero por lo menos veo más trabajo y eso me gusta mucho. Lo que pasa es que no es fácil crear una política pública cuando uno se compromete a erradicar la pobreza en Bogotá, pero por lo menos sí coloquémosle cifras.

Intervención de Francisco Pérez, Fedesarrollo

Tres comentarios. El primero felicitar al DABS por tres cosas: lo primero por hacer un esfuerzo por pensar integralmente aunque permanece la pregunta, no para el DABS sino para el país, de cómo se instrumenta esa integralidad. Pero arrancar pensando integralmente creo que es una primera cosa importante. Segundo, la propuesta de crear un sistema de protección social distrital es una iniciativa muy interesante, en Fedesarrollo estamos dando esa discusión con el Ministerio de Protección Social a nivel nacional y nos encantará sentarnos a discutir con ustedes sobre eso, intercambiar ideas, preocupaciones y angustias. Un tercer elemento es que, sin conocer mucho detalle, veo que no hicieron borrón y cuenta nueva sino que trataron de recoger algunas cosas del pasado e introducir las innovaciones de esa administración.

Los otros dos comentarios se refieren a la priorización de las intervenciones del DABS y a la operación de las intervenciones del DABS. Sobre la priorización se mencionan como prioridades dos: Bogotá sin Hambre claramente y el tema de los niños no es claro como se corresponden con el portafolio de proyectos que presentaron. Yo sinceramente esperaba ver órdenes de magnitud y tendencias que justifiquen por qué se van por aquí y no por allá.

Si bien ustedes arrancaron con la encuesta de condiciones de vida y presentaron una pregunta sobre tasas de asistencia que se aproxima indirectamente al tema de deserción escolar, pero algo de información oficial y administrativa debe haber que permita poner en perspectiva todos los problemas que ustedes presentaron, que para un lector desprevenido quedan en igualdad de condiciones, y el tamaño y la dinámica de los problemas y las tendencias de todos los problemas a los que ustedes les quieren pegar no son las mismas, hay mucha variación. En otras palabras, cuál es la estrategia ¿ustedes quieren reducir pobreza pegándole a qué, a todo? O a algo en particular. Ese sería como el segundo comentario que es el tema de la priorización.

Y el otro tema es el de la operación. Supongamos que el tema de la priorización está resuelto ¿cuáles son los grandes lineamientos de política operativa para alcanzar esos resultados? Por ejemplo ¿el DABS se piensa como un operador de servicios, o como un regulador, o como ambos, o como un operador de largo plazo y un regulador de corto plazo? ¿Cuál es el esquema?

Otro ejemplo de los problemas operativos, Bogotá sin Hambre. 8% de hogares de Bogotá del 2003 reporta sí a la pregunta de la encuesta de condiciones de vida, supongamos que esa cifra es estable en el tiempo. Operacionalmente cómo va a hacer el DABS para llegarle a esos hogares y no (pues la provisión de alimentos que es muy importante o de dinero para acceder a los alimentos que es muy importante), incentiva a acceder a esos servicios, se tenga o no se tenga hambre. Cómo van a enfrentar esos problemas operativos. Soy consciente de que no son preguntas fáciles, esta última es la más difícil, la primera quizás es la más fácil pero uno esperaría algún planteamiento de prioridades, que son necesarios en el documento.

Intervención de Ruth Gómez, Fundación Social

Primero quiero hacer una observación. En la presentación que yo escuché en Kennedy en el planteamiento de tratar de trabajar frente a poblaciones y territorios aparecían las UPZ como unidades territoriales que, por el trabajo que venimos desarrollando, son unidades geográficas intermedias entre el barrio y la localidad, lo que permite precisamente focalizar esos recursos, poder hacer concertaciones mucho más efectivas, trabajar mucho la corresponsabilidad social, porque permitiría trabajar de cerca con las poblaciones que están allí.

Y por otro lado para optimizar los recursos, por ejemplo en el caso de Bogotá sin Hambre, no poner un comedor en cada barrio sino mirar qué coberturas y cómo podríamos establecerlo, lo mismo con los centros educativos y en general con todo el equipamiento. Entonces para mí es una sorpresa no encontrar ahí la UPZ como unidad territorial para hacer ese cruce con poblaciones.

Con respecto a juventud y dadas las condiciones en las cuales tiene que vivir en este momento se deberían plantear otro tipo de estrategias, más en términos de la generación de oportunidades, por ejemplo para la cualificación, para el emprendimiento, para el desarrollo cultural y otras acciones que permitan complementar realmente el trabajo con juventud.

Un tercer punto es la parte de emprendimiento. Me parece importante tratar de combinar como decían en las estrategias integrales lo que es generación de ingresos, que no se había planteado frente a servicios sociales, y el desarrollo. Y allí creo que el banco de talentos se quedaría un poco corto porque está más dedicado a la cualificación de oficios muy comunes, que no permiten hacer un tipo de exploración mayor frente a las competencias y posibilidades de los territorios en los cuales se encuentran los jóvenes.

Otro punto es la articulación de población y territorio tanto en la estructura como en los programas, pero uno ve que cuando se presenta la estructura y los programas por un lado esta la atención por poblaciones y por el otro lado desarrollo local con los centros operativos. Entonces lo que uno ve es que el centro operativo tiene programas para niñez, para madres cabeza de familia, para banco de talentos, pero no hay una integración, ni siquiera de los mismos servicios que hay en esos centros operativos locales, que permita un mayor impacto y un seguimiento y un desarrollo del trabajo que se está haciendo. Entiendo que eso esta también en planteamiento: ver cómo desde el área de desarrollo local se integran todos esos programas para hacer unas mediciones de impacto que permitirían mejorar las condiciones del trabajo.

Y por el otro lado es qué tanto estamos avanzando en la parte de descentralización. Porque aquí hay programas que están planteados desde la parte central del DABS, pero cómo está eso con relación a los centros operativos locales o a la intervención por localidades. Qué tanto se esta trabajando como en esa perspectiva de poder decir por ejemplo: hay unos lineamientos generales desde el DABS pero ya en las localidades podemos tener una flexibilidad de quién se contrata, qué se contrata, o qué énfasis se le da en términos de las intervenciones o de las mismas prioridades y necesidades.

Pregunta María Fernanda Sánchez, Bogotá Cómo Vamos

Sobre el tema de inclusión. En Bogotá no se dispone de estadísticas de la situación nutricional de su población, hay unas preguntas como la que nos mostraban de la encuesta de calidad de vida sobre si se alimentó las tres veces al día, hay unas tasas que se sacan sobre muestras de niños que estudian en colegios públicos de los estratos 1 y 2 pero no sobre toda la niñez o sobre toda la población. Cómo vamos a hacer nosotros para mostrar los desarrollos de nutrición en la ciudad.

Responde a las preguntas Consuelo Corredor

Por supuesto que a mi me parece estimulante la cantidad de interrogantes y de preocupaciones y observaciones críticas. Porqué de hecho esto muestra dos cosas: de una parte un consenso en las preocupaciones, y eso es muy importante porque en la medida en que a todos y a todas nos interesan estos temas por supuesto que es natural que se sucedan todas preocupaciones. Y de otra porque sin duda el mismo alcalde lo ha dicho: nosotros no nos las sabemos todas, y en buen momento, porque o sino cuál construcción colectiva se iba a hacer o tendríamos que hacer. De tal suerte que yo no tengo respuestas para todas las preguntas o inquietudes que se han hecho, pero si me quiero referir a algunos puntos que me parecen de la mayor importancia.

Lastima que Clemencia Ibáñez se fue, porque yo pienso que ella puso en la mesa un tema central y es la pregunta que formula y que de hecho nos hemos formulado de tiempo atrás. No únicamente desde la administración sino también desde la academia, donde nos ha correspondido por suerte o por elección meternos en estos temas. Y es la pregunta de por qué los resultados sociales. Esa es una pregunta que tiene vigencia no únicamente aquí, en muchas latitudes, particularmente en América latina, en donde yo creo que son pocos los países exitosos en éste tema.

Pero particularmente en Colombia uno se pregunta y esto es aplicable en lo nacional y en el Distrito, por los esfuerzos que se han hecho en materia social –más allá de la clasificación del gasto social para no meternos en ese lío–, pero más allá de eso uno tiene que decir que a nivel nacional y a nivel distrital ha habido esfuerzos importantes en materia de recursos sociales y entonces por qué los resultados son de esa magnitud. Esa es una pregunta muy importante. Nosotros en el primer documento que presentamos nos aventuramos a plantear algunas hipótesis, y como tales lo que sugieren son algunas explicaciones de por qué realmente los resultados son tan insatisfactorios, por qué las tendencias, como lo muestran los datos, no se revierten.

Y uno tiene distintas hipótesis que solamente quiero enunciar. Ahí se conjugan varios temas y esas hipótesis no son excluyentes, igual que en un examen de respuestas múltiples uno puede decir todas las anteriores. Ahí hay problemas de gestión institucional, sin duda; hay problemas en términos de la misma conceptualización, visión y enfoque de la pobreza; hay problemas en términos de la prioridad de las políticas públicas, y particularmente me estoy refiriendo al nivel nacional, porque las unidades territoriales tienen poco margen de maniobra en temas como las políticas económicas.

Y entonces si uno lo mira a nivel nacional –por lo menos es mi opinión, compartida por algunos otros analistas–, se le ha dado una prioridad a la política económica con la creencia de que en forma residual se obtienen beneficios sociales. Creo que eso es una equivocación importante que ya se puede demostrar empíricamente a nivel internacional. Hay otra hipótesis, que a mi me parece bastante interesante, en el sentido de que el diseño de la política social en forma sectorial da pocos resultados, y de ahí la integralidad. Y es el reto de integralidad que toca construir y avanzar en él.

Pero sin duda hay también otros problemas de la mayor importancia, y con eso empato en algunas de las inquietudes que ustedes han planteado, como es el comportamiento económico, el comportamiento del conflicto armado y de sus secuelas, como el desplazamiento. Si nosotros estamos reconociendo que no se revierten esas tendencias, admitamos o no las hipótesis que estoy poniendo sobre la mesa y ojalá hubiesen muchas más, lo que si es un resultado evidente es que algo pasa con la política social y que por tanto es un terreno que todavía toca seguir explorando de una manera muy seria para poder identificar esto.

Pero el tema del conflicto armado y el desplazamiento es una cosa sumamente seria, porque el problema del tratamiento del conflicto armado y la política de paz es algo de competencia del presidente de la República, y así lo entendemos y así lo tenemos que acatar. Eso significa que ahí hay unas competencias y unas responsabilidades de la Nación que las unidades territoriales no pueden asumir y de las cuales, como lo expresé en el Conpes, no se puede descolgar.

Porque es que la Nación no se puede ir descolgando en muchos temas que son su responsabilidad fundamental y en los que las unidades territoriales tenemos muy, muy poco margen de maniobra. Quiero contarles que en éste Plan de Desarrollo es el primero con un programa explícitamente para desplazados y está en el eje de reconciliación, particularmente en la Secretaría de Gobierno. Y eso no significa que la responsabilidad vaya a estar únicamente allí, porque de hecho el DABS viene desde hace unos años atendiendo población desplazada con el criterio de elegibilidad de beneficiarios y beneficiarias de los proyectos a población desplazada y con importantes participaciones en términos de cupos, a todas luces insuficiente porque en el problema del desplazamiento sí que tenemos una ausencia de información.

Si uno compara los datos registrados de la Red de Solidaridad Social con los de Codhes pues evidentemente las diferencias son abismales, realmente este país no sabe con certeza cuál es el número de personas que están en esta situación tan dramática de desplazamiento. Ahí ya hay una restricción sumamente seria porque es que ahí las diferencias no son de dos o tres puntos porcentuales entre una y otra fuente de información, sino que son abismales.

Pero supongamos que pudiéramos construir medianamente un sistema unificado, de todas maneras también habría un subregistro enorme por razones evidentes. Si las personas están huyendo de una situación de amenaza frente a su vida pues lógicamente no van a llegar a una ciudad a registrarse. El subregistro siempre va a ser algo que los va a acompañar. Sin embargo existe el programa.

Además quiero contarles lo siguiente: en la asignación presupuestal de 2004 el DABS ha hecho un esfuerzo bien importante: en la administración anterior los cupos que se dieron para los distintos proyectos en el DABS sumaron 1.600 millones de pesos, sólo para el 2004 ustedes van a apreciar que hay 1.300 millones para desplazados, porque realmente la situación es dramática. Pero quiero también contarles que en los avances que hemos hecho a propósito de esta iniciativa del Conpes Bogotá acordada entre el presidente Uribe y el alcalde Garzón, hemos identificado ocho mesas de trabajo y uno de los temas es justamente esto de las relaciones con la Nación, porque hay muchos temas que nos tocan de manera directa. Eso me lleva a amarrar otras dos preocupaciones que ustedes habían planteado: las transferencias e ICBF.

Con relación al tema de las transferencias sin duda que el censo es muy importante y en buena hora el gobierno nacional retoma la iniciativa de realizarlo. Pero es que ahí hay un problema sumamente serio, porque si bien ya es importante que sepamos

cuántas personas somos, seguir utilizando el NBI como referente nos llevar a quedar en peores condiciones porque en éste momento el referente que nosotros tenemos es NBI de 1993. Y nosotros ya hemos visto aquí la evolución positiva que se ha dado en NBI, entonces qué va a pasar con el censo y qué va a pasar si nosotros seguimos utilizando como referente el NBI.

Tan es así que, como les digo, en este trabajo conjunto que estamos haciendo con el DNP se aceptó por parte de la Nación y por supuesto el Distrito puso el tema, entrar a mirar este problema de las transferencias, este problema del NBI, porque como bien lo decía la concejal Gilma Jiménez, Bogotá no esta reclamando que le retribuyan la totalidad de los aportes que hace a la Nación, pero es que realmente la cifra actual efectivamente es bastante ridícula. La idea del presidente Uribe es que en lo posible en la primera semana de junio se realice ese Conpes, de tal manera que estamos trabajando aceleradamente en varios temas, para poder tener el documento elaborado conjuntamente entre las ocho mesas de trabajo, con participación de la Nación y del Distrito.

El tema del ICBF es también algo bastante complejo. Lógicamente se va a abordar en la mesa que se constituyó para infancia entre la Nación y el Distrito, y ahí nosotros tenemos varios problemas, porque efectivamente de tiempo atrás viene la iniciativa del gobierno nacional de hacer una descentralización de los servicios del ICBF y trasladarle esto a las unidades territoriales. Pero bien sabemos que las diferencias entre los servicios que presta el ICBF y los que presta el Distrito son muy significativas, y nosotros no podríamos tener, y lo digo así de claro, beneficiarios de primera y beneficiarios de segunda.

Entonces cuando se habla de la descentralización de los servicios y se dice entonces ustedes asuman los servicios y nosotros les trasladamos los recursos, uno se pregunta por dónde vamos a nivelar ¿por abajo o por arriba? Yo creo que las conquistas que ha logrado el Distrito, con todas las dificultades, hay que preservirlas; entonces tenemos que nivelar hacia arriba. Y entonces esos recursos adicionales de dónde van a salir. Y ahí solamente pongo el ejemplo que planteo en estas reuniones previas al Conpes, el de los adultos y adultas mayores.

Ustedes saben que el DABS de tiempo atrás viene dando el subsidio para adultos y adultas mayores con una serie de requisitos, y a fines del año pasado al repartir estos recursos en las audiencias publicas el gobierno nacional hizo una asignación de recursos para atender 5.500 abuelitos para Bogotá. Y el DABS efectivamente, como le correspondía y a solicitud del Presidente, hizo la identificación de los beneficiarios y se le entregó a los abuelitos el subsidio en el mes de enero, si no estoy mal.

Como eso no se trata solamente de un subsidio de alimentos sino de un paquete complementario, el gobierno nacional se había comprometido justamente a dar los subsidios durante todo el 2004, más el componente complementario; y resulta que hace poco nos llega la comunicación de la Nación en que nos dice: solamente

tenemos recursos hasta junio y de ahí en adelante lo tiene que asumir el Distrito para el paquete complementario. Entonces uno se pregunta cómo son los acuerdos, y por eso es que uso el término –que me parece muy gráfico y apropiado– de que la Nación no se puede seguir *descolgando* de sus responsabilidades, porque valorando eso que nos falta, a diciembre tenemos un déficit en el DABS, solamente por ese concepto, de 1.200 millones de pesos. Entonces siempre hay ahí un costo de oportunidad, porque nosotros no podemos decirle a los abuelitos en junio: mire tenemos este problema con la Nación, chao. Y si yo tapo un hueco y no tengo más recursos pues destapo otro.

Al otro tema que yo me quiero referir es al tema de la territorialidad, que les preocupa a muchos de ustedes. Yo lo destaco como uno de los aspectos positivos de la iniciativa de la actual administración, el tema de poblaciones y territorios. Sin duda ahí hay muchos problemas, hay riesgos, hay dificultades que nos toca ir sorteando, pero yo diría una cosa: por primera vez ustedes van a encontrar que el Plan de Inversiones del Plan de Desarrollo va acompañado por territorio, es decir, además de que se esta presentando por programas se esta presentando por territorios.

En materia de los Concejos locales de política social yo discrepo de la percepción de la ausencia de organizaciones comunitarias, al contrario, yo ya he tenido la oportunidad de estar por lo menos en unos 10 CLOPS en las distintas localidades y la participación comunitaria es muy importante. Son personas sumamente activas y lo que nos toca es fortalecer eso, porque el alcalde lo ha dicho en forma reiterada, y por supuesto que lo comparto y es que cuando nosotros estamos hablando de sostenibilidad esta no es únicamente operativa, la sostenibilidad no puede darse únicamente a nivel del discurso.

Pero la sostenibilidad también tiene un componente sumamente importante que es la participación ciudadana; en la medida en que las personas se apropian realmente de las iniciativas, de las políticas y también de la búsqueda de soluciones, esa es una fortaleza al pensar en estrategias de sostenibilidad y de ahí la importancia igualmente de los alcaldes locales y de los planes de desarrollo local.

En el eje urbano regional una de las obligaciones es poner en marcha el Plan de Ordenamiento Territorial, y ahí entonces estamos en el deber de adelantar una serie de planes maestros entre ellos el Plan Maestro de Equipamientos, que por supuesto es de una necesidad enorme.

En el tema de las finanzas se prevé dos y medio billones en recursos de crédito, que es lo que más o menos se tiene previsto tanto de crédito externo como interno. Y el resto viene por utilidades, descapitalizaciones o sea ingresos, que definitivamente no son ingresos corrientes, de tal manera de poder cubrir los 21.3 billones de pesos.

En eso hay estrategias muy precisas como la infraestructura. En el Distrito, y particularmente en educación y en el DABS, tenemos problemas bastante serios en

materia de infraestructura y de condiciones adecuadas para la prestación de estos servicios y particularmente para niños y niñas; ahí hay una estrategia de financiamiento contemplada para la que ya se está haciendo gestiones con el Banco Mundial para financiarla con recursos de crédito. Y esto tiene que ver no solamente con construcciones en educación y en salud, sino también con readecuación, reforzamientos y todo este tipo de obras para las demás instituciones.

Pero en segundo lugar nosotros también venimos trabajando con una misión del BID, presentándole todos los proyectos del Plan de Desarrollo, y quiero contarles que justamente esta semana llegó la carta en que el directorio del BID le dio vía libre al financiamiento de algunos programas y particularmente a los programas de Bogotá sin Hambre y vulnerabilidad. Son dos temas en que el BID tiene mucho interés y a mediados de mayo viene nuevamente la misión para concretar estos acuerdos, que realmente nos parecen bastante importantes.

Sobre integralidad alguien señalaba que parecía un contrasentido el que Bogotá sin Hambre fuera un equipo que está por allá y la institucionalidad por otro lado. Yo quiero ahí hacer una aclaración que me parece bien importante: el equipo de Bogotá sin Hambre, cuyo coordinador es Eduardo Díaz Uribe, surgió de una decisión del alcalde con el siguiente propósito: son tan importantes las relaciones y vinculaciones con el sector privado y con el llamado tercer sector, que realmente se requirió y se requiere de un grupo que se dedique a esas tareas y que facilite esa interlocución y propicie esos acuerdos, y eso lo amarro con algo que se planteó: la preocupación de que esto no lo puede hacer solo el Distrito; totalmente de acuerdo, y por eso la convocatoria que el alcalde ha hecho de Bogotá sin Indiferencia.

Porque es un llamado a que en este asunto tenemos que ir todos y todas y por eso las alianzas con el sector privado y con el llamado tercer sector son muy importantes. Y en éste equipo de Bogotá sin Hambre realmente la función estratégica es facilitarnos todas estas relaciones; pero efectivamente en los componentes de ese programa hay entidades responsables, pues realmente ese no es un grupo ejecutor, ellos no son funcionarios públicos. Y su labor es bastante dispendiosa, porque es bien complicado concretar acuerdos con el sector privado y particularmente con la cooperación internacional. Imagínense ustedes que los responsables de las entidades también tuviéramos que dedicar todo ese esfuerzo, se nos dificultaría mucho y creo que además Eduardo Díaz y su equipo tienen una experiencia que puede ser bastante importante en esta materia.

En el tema de focalización las preocupaciones son legítimas: la UPZ es una unidad que para nosotros es estratégica. Básicamente el criterio que nosotros estamos utilizando es que el compromiso es enfrentar la pobreza, el alcalde en ningún momento se ha comprometido a erradicar la pobreza, porque es que eso sí son palabras mayores. Lo que nosotros queremos es que haya una apropiación tal de la ciudadanía en estas políticas públicas que la administración que venga y la que siga y

la que siga persista en éste énfasis de la política social, a ver si algún día erradicamos la pobreza. Es distinto a decir que se trata de erradicar la pobreza.

Compartimos el criterio que aquí alguna persona expuso en el sentido que estamos trabajando con población pobre, queremos trabajar por la población más pobre dentro de los pobres y por supuesto que ahí tenemos unas herramientas muy valiosas como es la estratificación. También tenemos esta herramienta, que por supuesto no es excluyente, del SISBEN 1 y 2. Pero los espacios son tan absolutamente gigantescos que las comparaciones que se han hecho dicen bastante: Ciudad Bolívar es del tamaño de Honduras, y Kennedy tiene la población de Pereira. De tal suerte que la UPZ si es muy importante; la UPZ es uno de los criterios fundamentales, sobre todo cuando uno le está apuntando a modificar el entorno a su comunidad.

Sobre las posibilidades de contratación. Si nosotros queremos fortalecer realmente sociedad civil, organizaciones comunitarias, no caer en el asistencialismo, darles oportunidades de ingreso a las mismas personas que capaciten y salgan adelante y creen autonomía, la inflexibilidad de las normas es impresionante. Esa es una restricción enorme, esa es una restricción enorme que yo creo que bien vale la pena considerar porque realmente es una limitante y caemos en un círculo vicioso.

Yo quisiera dejar ahí y pedirle a Olga que haga las exposiciones sobre algunos temas que han tocado que me parece sería interesante que les pudiéramos aclarar.

Responde Olga Isaza

De los que se han tocado uno es el de los verbos rectores que orientaron nuestro trabajo de ajuste programático dentro del DABS. Uno de esos verbos rectores fue consolidar y fortalecer lo que ya venía y que se consideraba pertinente y podía seguir contribuyendo al desarrollo social de los diferentes grupos poblacionales de la ciudad. El otro verbo rector que utilizamos como criterio fue reorientar, efectivamente había muchos de los proyectos que se venían desarrollando y que requerían ajustes específicos para responder a la política y a los énfasis formulados por esta administración. Y el otro verbo rector que se utilizó fue el de crear cosas adicionales que llenaran los vacíos identificados o que nos permitieran avanzar en la garantía de los derechos de los diferentes grupos poblacionales, de acuerdo con la misión y con los planteamientos políticos del departamento.

El segundo tema al que me quisiera referir es el de infancia. Nosotros estamos haciendo en éste momento un esfuerzo novedoso en el sentido del desarrollo específico de la política de infancia en el Distrito; ya en el Plan de Desarrollo como ustedes lo vieron quedó contenida una política general y una política específica dentro del eje social referida a la prevalencia de los derechos de los niños y las niñas y a la garantía de sus derechos.

De tal manera que eso tiene que traducirse, como ustedes lo han señalado, en acciones muy concretas para cada uno de los niños y las niñas de la ciudad. Nosotros pensamos que si seguimos sumando los programas institucionales que se vienen desarrollando tratando de ponerlos juntos, lo máximo que vamos a lograr es coordinación y eso esta muy bien, pero a todas luces es insuficiente. De tal manera que estamos en la tarea de volver a pensar el problema de los niños y las niñas en Bogotá y con toda seguridad ustedes tendrán mucho que decirnos ahí. Pero nosotros hemos establecido cuatro o cinco cosas que nos parecen absolutamente estratégicas en función de los niños y las niñas. Una, es que definitivamente tenemos que reconocer que hay desamparo institucional frente a una proporción muy grande de niños y niñas en la ciudad, es decir las instituciones aunque hacemos unos esfuerzos muy grandes por atenderlos, todavía no tenemos una capacidad suficiente y eficiente de respuesta a los problemas de los niños y las niñas.

Pensamos que otro problema absolutamente estructural es la fragilización de las familias y de las redes sociales de apoyo en donde se desarrollan y crecen los niños y las niñas, léase los centros de desarrollo infantil, léase la escuela, léase el barrio, los padres, la familia, etc. Ahí hay otra intervención estratégica que desarrollar. Nos parece que hay debilidad en las organizaciones sociales y comunitarias, no en todas ellas pero si en una proporción grande, y si nosotros no logramos fortalecer esas instituciones pues evidentemente el Estado no va a poder solucionarlo todo solo.

Entonces es necesario que avancemos en la responsabilidad compartida entre la sociedad civil, el Estado, las familias, los propios niños y niñas y que avancemos también en el desarrollo del concepto de la solidaridad, que a efectos de niños y niñas tiene un componente adicional; nosotros desde luego reconocemos como lo reconoce la Constitución Nacional que los niños y las niñas son sujetos de derecho pero que requieren el acompañamiento de las personas adultas para que esas situaciones y esas condiciones materiales y afectivas requeridas para el ejercicio de sus derechos se hagan efectivos.

Hay otra cosa estructural que tiene que ver con eso: la deficiencia de condiciones materiales y afectivas para la garantía de los derechos, o lo que es igual, para el ejercicio de los derechos de los niños y las niñas. Uno no puede ver por un lado de la moneda y no por el otro. Y si nosotros no avanzamos en el mejoramiento de la calidad de vida de los entornos donde viven los niños y las niñas, no en abstracto sino allá específicamente en el barrio, en la casa, pues difícilmente vamos a poder garantizar sus derechos.

Me parece que hay otra condición digamos estructural que tiene que ver con las representaciones culturales asociadas a la infancia. Si nosotros no afectamos las representaciones culturales que deslegitiman y desvaloran los niños y las niñas poco vamos a lograr avanzar en la garantía efectiva de sus derechos. Muchos adultos creen que tienen propiedad sobre los niños y las niñas o creen que la mejor forma de educarlos es a través del castigo o que la mejor forma de disciplinarlos es a través

del trabajo. Hay una cantidad de imaginarios culturales asociados a los niños y a las niñas que nos parece que deberemos intervenir. Y por supuesto todo esto sucede en un marco de violencia. Ustedes saben que la mayor proporción de muertes, tanto en nuestra ciudad como en nuestro país, se suceden al interior de la familia y que los principales afectados son los niños, las niñas, las mujeres y los adultos y adultas mayores. De tal manera que ahí tenemos que intervenir estructuralmente.

Estos, como les digo, son algunos de los ejes articuladores de las acciones de las instituciones. Si nosotros logramos reordenar nuestra estructura institucional para responder efectiva y eficientemente a esos ejes estructurales nos parece que efectivamente vamos a marcar un terreno diferente. Ya muy en particular en lo que a las metas de cada uno de los proyectos se refieren, pues desde luego éste no era el escenario para presentar el detalle de cada uno de los proyectos, pero están en la página web del departamento y obviamente el Plan de Desarrollo irá acompañado de todo el soporte del Plan de Inversión, que es ya muy detallado en términos de proyectos, de coberturas, de cupos, de proyección a cinco años y ahí ustedes van a poder mirar las magnitudes, las tendencias.

[illegible]